Organizowanie społeczności lokalnej: aplikacje, wdrażanie, przyszłość

Warszawa 2014

04

Od redaktora 7

Część I Aplikacje 11

Rewitalizacja a praca socjalna w środowisku miejskim 13
Maria Mendel

Praca środowiskowa metodą OSL i ekonomia społeczna na rzecz rozwoju lokalnego 31
Marek Rymsza

Praca środowiskowa a partycypacja publiczna 43
Anna Olech

Część II Uwarunkowania 59

Socjokulturowe uwarunkowania wdrażania metody OSL na poziomie lokalnym 61
Magdalena Dudkiewicz

Prawnoadministracyjne uwarunkowania wdrażania i praktykowania metody OSL w sferze pomocy i integracji społecznej: szanse, bariery, rekomendacje 79
Tomasz Schimanek

Prawne uwarunkowania praktykowania metody OSL w sferze publicznej (partycypacja publiczna, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, rozwój lokalny): szanse, bariery, rekomendacje 97
Anna Krajewska

Część III Instytucjonalizacja 119

Instytucjonalizacja pracy ze społecznością lokalną w rozwiniętych *welfare states* – zarys ewolucji 121
Kazimiera Wódz

Instytucjonalizacja pracy ze społecznością lokalną w Polsce 143
Kazimiera Wódz

Część IV Ku przyszłości 163

Zasoby, a nie problemy: założenia nowej perspektywy teoretycznej w pracy socjalnej 165
Tomasz Kaźmierczak

Środowiskowa praca socjalna w perspektywie podejścia *evidence-based social work* (EBSW) 181
Henryk Mizerek

Noty o autorach 199

Laboratorium Innowacji Społecznej 203

Od redaktora

Tomasz Kaźmierczak

Seria wydawnicza „Prace Laboratorium Innowacji Społecznych" docelowo składać się ma z pięciu osobnych publikacji. Koncepcja serii zakłada, iż w kolejnych tomach prezentowane będą podstawowe kwestie – analizy, zagadnienia, doświadczenia, rozwiązania – stanowiące przedmiot pracy Laboratorium Innowacji Społecznej, zespołu ekspertów powołanych, by wypracować model organizowania społeczności lokalnej, a następnie przygotować odpowiednie narzędzia do jego wdrażania i upowszechniania.

Wydane do tej pory tomy z zasady mają charakter tematyczny. Tom I serii, *Organizowanie społeczności lokalnej: analizy, konteksty, uwarunkowania* (red. B. Skrzypczak) koncentruje się na problematyce pracy środowiskowej – ukazuje jej uwarunkowania w Polsce i pokazuje doświadczenia europejskie. Tom II, *W stronę aktywnych służb społecznych* (red. T. Kaźmierczak, M. Rymsza) „nawołuje" do modernizacji polskich służb społecznych zgodnie z paradygmatem aktywnego obywatelstwa. Tematem tomu III, zatytułowanego *Praca socjalna jako edukacja ku zmianie. Od edukacji do polityki* (red. M. Mendel, B. Skrzypczak) jest edukacyjny wymiar pracy socjalnej.

Publikacje wydawane w serii „Prace Laboratorium Innowacji Społecznych" mają się uzupełniać – to zasada leżąca u jej podstaw. Taki też charakter ma oddawany do rąk Czytelników jej tom IV. W szczególności nawiązywać on będzie do tematyki tomu I, stąd jego tytuł: *Organizowanie społeczności lokalnej: aplikacje, wdrażanie, przyszłość*. Kontynuacja polega na tym, iż niniejszy tom, podobnie jak tom I, poświęcony jest opisywaniu i analizowaniu głównych aspektów teorii i praktyki organizowania społeczności lokalnej (pracy środowiskowej, pracy ze społecznością lokalną). Natomiast jego odmienność bierze się stąd, iż tym razem przedmiotem rozważań są kwestie wcześniej niepodjęte. Zgodnie z tym, co sugeruje druga część tytułu tomu IV, chodzi o trzy grupy zagadnień: pierwsza z nich to obszary życia publicznego, w których metoda organizowania społeczności lokalnej ma lub może mieć zastosowanie, druga – to problematyka jej wdrażania, trzecia – kierunki, ku którym najprawdopodobniej będzie zmierzał jej rozwój.

Organizowanie społeczności lokalnej (OSL) jako metoda pracy socjalnej ma swoje podstawowe miejsce i zastosowanie w obszarze pomocy społecznej.

Zarówno polskie, jak i zagraniczne doświadczenia pokazują, iż jest ona użyteczna także w innych dziedzinach praktyki społecznej. Chodzi tu w szczególności o: rewitalizację społeczną, ekonomię społeczną (przedsiębiorczość społeczną) oraz partycypację publiczną. O zastosowaniu metody OSL w wyżej wymienionych obszarach życia publicznego traktują zawarte w części I opracowania **Marii Mendel, Marka Rymszy** oraz **Anny Olech**. Chociaż obszary te mają swoją autonomię, łatwo spostrzec, iż w gruncie rzeczy w podejmowanych w ich ramach działaniach idzie także o realizację celów, właściwych pracy socjalnej i że z zasady adresowane są one do tych kategorii społecznych, o które troszczyć się mają pracownicy socjalni. Nie dziwi zatem, iż służby społeczne nie tylko bywają, ale wręcz powinny być w obszarach tych obecne i angażowane jako jeden z najważniejszych aktorów czy partnerów działania. Pokazanie wielości zastosowań pracy środowiskowej służy umocnieniu jej pozycji jako instrumentu polityki społecznej i uzasadnieniu potrzeby jej rozwijania.

Mimo pożytków, jakie praktykowanie OSL może dać, w instytucjonalnym ładzie polskiej polityki społecznej metoda ta, jak do tej pory, swego jasno określonego miejsca nie znalazła. Bywa ona rzecz jasna stosowana, ale bardziej na peryferiach polityki społecznej niż w jej głównym nurcie. Podkreślić jednak trzeba, że ten stan rzeczy zmienia się: wykształca się model profesjonalnej praktyki, organizuje się środowisko osób z nim się identyfikujących, przygotowywane są niezbędne regulacje prawne. Wszystko zatem wskazuje, iż wkrótce OSL stanie się zadaniem publicznym. Dlatego też warto przyjrzeć się rozmaitym czynnikom, które będą mieć wpływ na przebieg wdrażania metody OSL i stosowanie jej w praktyce społecznej. Tej problematyce poświęcone są opracowania zawarte w części II tomu. I tak **Magdalena Dudkiewicz** zwraca uwagę na rolę czynników socjokulturowych, istotnych z punktu widzenia pomyślnego – sprawnego i skutecznego – wdrażania metody OSL na poziomie lokalnym. Natomiast **Anna Krajewska** i **Tomasz Schimanek** pokazują, z jakimi regulacjami administracyjnymi i prawnymi organizator społeczności lokalnej musi się liczyć, i brać pod uwagę, gdy będzie prowadził pracę środowiskową zarówno w pomocy społecznej, jak i innych obszarach życia publicznego, w tym tych, o których m.in. mowa w części I. Ważnym elementem opracowań Anny Krajewskiej i Tomasza Schimanka są rekomendacje – sugestie, co ich zdaniem należałoby zmienić, by wdrażaniu i praktykowaniu metody OSL regulacje prawne i administracyjne sprzyjały.

Bardzo istotnym uzupełnieniem opracowań, zawartych w części II, są dwa szkice autorstwa **Kazimiery Wódz,** wyodrębnione jako część III niniejszego tomu. Oba dotyczą instytucjonalizacji pracy środowiskowej, przy czym pierwszy z nich, z konieczności skrótowo, opisuje, jak przebiegała ona w krajach Zachodu (USA, Wielka Brytania, Francja), drugi – w Polsce. Przyjęta w obu opracowaniach perspektywa ewolucyjna pozwoliła na ukazanie przemian instytucjonalnych, i tych, którym praca ze społecznością lokalną niegdyś podlegała, i tych, które dokonują się obecnie. W szczególności szkicują one losy pracy środowiskowej wyznaczane przez zmienność relacji: państwo – trzeci sektor – rynek i pokazują, jak, na tle „świata", odmiennie losy te układały się w Polsce. Rozważając zatem obecne szanse i zagrożenia wdrażania oraz praktykowania OSL nie można o tych odmiennościach zapominać.

Część IV, ostatnia, w gruncie rzeczy poświęcona jest perspektywom pracy środowiskowej. Otóż składające się nań opracowania syntetycznie charakteryzują te modele praktyki, które, jak się obecnie wydaje, będą kształtować jej rozwój w najbliższej przyszłości.

Spośród zmian, które w ostatnich dekadach przeorientowały myślenie o pracy socjalnej, a w konsekwencji także wpłynęły na jej praktykowanie, dwie wydają się szczególnie istotne. Pierwsza zmiana ma wręcz charakter paradygmatyczny; polega ona na generalnym odchodzeniu w strategiach pomagania od koncentracji na słabościach i zwracaniu uwagi na

zasoby, jakie osoby, rodziny, społeczności zmarginalizowane posiadają i które, wydobyte, mogą stanowić podstawę poprawy ich sytuacji życiowej lub integracji społecznej. W przypadku pracy środowiskowej filozofia ta wyrażona jest w tzw. koncepcji ABCD (*asset based community development*). Jej założenia, na tle przemian dokonujących się w obszarze całej pracy socjalnej, rekonstruuje w swoim opracowaniu **Tomasz Kaźmierczak**. Druga zmiana z kolei wyraża się w rozwoju podejścia zwanego *evidence-based social work* (EBSW). Ewaluacja zawsze stanowiła integralny element pracy socjalnej – tego wymaga racjonalność i metodyczność każdego postępowania praktycznego. Zbieranie dowodów zmiany to jednak coś znaczenie więcej niż „zwykła" ewaluacja – to wymóg gromadzenia rzetelnej wiedzy praktycznej, której wykorzystywanie jest podstawą projektowania (nowych) interwencji. *O evidence-based social work* w niniejszym tomie pisze **Henryk Mizerek**.

Wypada mieć nadzieję, że opracowania zebrane w tomie okażą się interesujące i pomocne zarówno tym, którzy pracy środowiskowej się uczą, tym, którzy zawodowo już się nią zajmują, jak i tym, którzy ten obszar praktyki społecznej chcą lepiej poznać i zrozumieć.

I

Aplikacje

/

Rewitalizacja a praca socjalna w środowisku miejskim

/ Maria Mendel

Wprowadzenie

Rewitalizacja – słowo kiedyś mało znane w języku polskim – dzisiaj wydaje się należeć do rodzimego słownika mowy potocznej. Jedną z przyczyn tej popularności może stanowić Zintegrowany Operacyjny Program Rozwoju Regionalnego, za którego pośrednictwem do Polski trafiły wielkie fundusze unijne, przeznaczone na lokalne programy rewitalizacji[1]. Rewitalizacja ogarnęła zapomniane w sensie ekonomicznym, zaniedbane społecznie i uznane za brzydkie[2] dzielnice miast oraz całe miasteczka i – choć jej program trwa – można już powiedzieć, że ewidentnie je odmieniła. Wizerunek zurbanizowanej Polski jest dzisiaj znacząco inny od tego sprzed wejścia Polski do Unii Europejskiej, sprzed ZOPRR. Nie poddając w tym tekście ocenie realizacji lokalnych programów rewitalizacji, w centrum uwagi postawiony zostanie jej społeczny kontekst. Interesująca będzie przede wszystkim – bezpośrednio związana z rewitalizacją – kondycja miejskich wspólnot. Troskę o dobrą jakość tej kondycji wykazują pracownicy socjalni, organizatorzy społeczności lokalnych, osiągający swoje cele w zakresie upodmiotawiającej pomocy i integracji społecznej drogą działań środowiskowych, obejmujących całe wspólnoty, w których żyją ich klienci[3].

W związku z tym analizowana tu będzie zależność między procesem rewitalizacji a tymi celami oraz uwarunkowaniami, w których praca socjalna może lub zdecydowanie nie może stanowić ani jego realizacji, ani wsparcia. *Ponowne ożywienie* przestrzeni nie zawsze bowiem skutkuje poprawą jakości życia tych dokładnie osób i grup, których opis stanowił podstawę wniosku o dofinansowanie rewitalizacji. Mieszkańcy spauperyzowanych, defaworyzowanych dzielnic, miast i miasteczek – klienci pomocy społecznej i podmioty pracy socjalnej nie zawsze są bezpośrednimi beneficjentami projektów w tym zakresie. Poszukiwana więc będzie odpowiedź na pytanie o strukturalne, przekładające się na korzystne – w sensie idei równości społecznej – rozwiązania konfliktów, w jakie popadają pracownicy socjalni. Z jednej strony prawdopodobnie skłonni do oporu wobec rewitalizacji wdrażanej za publiczne pieniądze, a nieprzynoszącej oczekiwanych skutków dla społeczności, w których pracują. Z drugiej, jako opłacani z tej samej puli pracownicy publicznego sektora, w zakresie takich oporowych postaw mający ograniczone możliwości (konsekwencją oporu może być utrata zatrudnienia).

Poza tym, postawienie tezy, że rewitalizacyjne projekty ZPORR powstają odgórnie, pociągnęło za sobą kwestię alternatywnych wobec nich praktyk rewitalizacyjnych, oddolnie ożywiających lokalne społeczności ich siłami, choć zawsze ze wsparciem ze strony instytucji, mających służyć temu w demokratycznej rzeczywistości. Praktyki te stanowią zapewne owoc postępującej demokratyzacji życia społecznego, ale też mogą być wynikiem upowszechniającej się w Polsce idei *community work,* wcielanej w życie pod różnymi nazwami, ale zachowującej animacyjną regułę

1 Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004 – 2006, załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dn. 1.07.2004 r. (Dz. U. z 2004 r. nr 166, poz. 1745 z późn.zm.). Lokalne Programy Rewitalizacji powstawały stosownie do dwóch okresów programowania ZPORR, pierwsze od roku 2006.

2 Problematyka konstruowania estetyk miejskich i tzw. upiększania miast, zob. m.in.: M. Mendel, *Wykluczanie przez upiększanie. Miejskie estetyki jako urządzenia*, w: *Powrót modernizmu?*, T. Pękala (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.

3 Pracę socjalną w formule organizacji społeczności lokalnych upowszechnia i wspiera – m.in. poprzez jej implementację oraz szeroko zakrojone działania edukacyjne – projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego: Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej (UDA-POKL.01.02.00-00-004/09-03).

stymulowania, nie zaś wyręczania ludzi w dokonywaniu dotyczących ich przemian[4]. Konkluzje zmierzają więc w stronę projektowania bazującego na ustaleniu, że – upraszczając – mamy do czynienia z dwoma rewitalizacjami, z których jedna, *duża,* przynoszona jest do lokalnej społeczności, realizując liczne, ponadlokalne interesy; druga, *mała,* wyrasta z niej jej siłami, pod warunkiem występowania wspierającej interwencji. Obok konstruktywnego wykorzystania konfliktów, działanie wykorzystujące to ustalenie może być drogą zmiany strukturalnej i zasadniczych przeformułowań w myśleniu o rewitalizacji oraz jej organizowaniu.

Generalnie, w świetle gorącego dyskutowania problemów, jakie powstają w związku z zagospodarowywaniem na cele rewitalizacyjne dużych środków finansowych, pochodzących zarówno z Unii Europejskiej, jak lokalnych samorządów, rewitalizacja – jak wspomniano – stała się elementem języka codziennego. Ludzie jednak użytkują ją w znaczeniach, różniących się w zależności od miejsca, które zajmują w rewitalizowanych przestrzeniach. Miejsca określonego ich statusem społeczno-ekonomicznym i kulturowym, z którego perspektywy doświadczają rewitalizacji. W tekście zróżnicowaniom tym poświęca się wiele uwagi, przyjmując, że dają one wyraz wykluczeniu przestrzennemu, które definiowane jest w nim jako – mniej lub bardziej wysublimowane – formy nierówności społecznych, występujące w trzech przenikających się wymiarach: fizycznym, ekonomicznym i politycznym[5]. Ich powiązania nie zawsze są oczywiste, bo mało widoczne w dosłownym i metaforycznym sensie. Stąd ich rozpoznawanie wymaga krytycznych studiów i badań, dokonywanych z zachowaniem dystansu, umożliwiającego obiektywny ogląd. Przedstawiany tekst ma wpisywać się w tę perspektywę.

Rewitalizacja

Rewitalizację, w związku z tym, że spopularyzowała się w naszych realiach za pośrednictwem lokalnych programów jej dotyczących, finansowanych ze środków ZPORR, można tu zdefiniować językiem twórców i użytkowników tego programu operacyjnego. W jego dokumentach rewitalizacja ujmowana jest przede wszystkim operacyjnie, przez pryzmat celów i zadań, np. w takim ujęciu: „podstawowym celem rewitalizacji jest przywrócenie dotychczasowych funkcji zdegradowanego społecznie, ekonomicznie, środowiskowo obszaru, bądź zamiana jego dotychczasowych funkcji na nowe”[6]. W ujęciach rekonstruujących te zapisy na potrzeby szkoleń, adresowanych do osób przygotowujących wnioski o środki ZPORR, ujęcia te są precyzowane m.in. następująco: „Rewitalizacja oznacza ponowne ożywienie procesów społeczno-gospodarczych na obszarze, w którym procesy

4 Doświadczenia Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL mówią o tym wiele i ilustrują przekształcenia definicyjne, jakie dokonują się w polu teorii zagadnienia. Aktywizując społeczności, CAL w swojej wieloletniej działalności zawsze zakorzenionej w community work, określał to różnie, m.in. animacją społeczną, organizowaniem społeczności lokalnych (por. www.cal.org.pl).

5 Oparte na podejściu reprezentowanym m.in. przez Łukasza Szewczyka, por. *tenże: Wykluczenie przestrzenne*, w: *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Perspektywa poznawcza,* pod redakcją naukową R. Szarfenberga, C. Żołędowskiego i M. Theiss, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA, 2010, s. 187–189.

6 Przewodnik dotyczący kryteriów planowania oraz zarządzania projektami dotyczącymi rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, poprzemysłowych i powojskowych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego finansowanego ze środków Funduszy Strukturalnych – dokument roboczy Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa, październik 2004, s. 6.

te zamarły. Obszary wymagające rewitalizacji to nie obszary wybrane pod kątem wartości zabytkowej, ale obszary o szczególnej kumulacji problemów społeczno-gospodarczych (w tym także najczęściej – remontowo-architektonicznych) (...) Rewitalizacja musi angażować zawsze wszystkich aktorów lokalnej sceny: władzę samorządową i różne służby publiczne, a z drugiej strony – biznes i organizacje obywatelskie, a wreszcie – samych mieszkańców"[7]. Generalnie, w początkach realizacji programów rewitalizacji w Polsce tłumaczono ją sobie następująco: „cele rewitalizacji doskonale wpisują się w taką definicję: rewitalizacja ma stworzyć szanse zarówno gospodarcze, społeczne, jak i o charakterze ogólnorozwojowym dla mieszkańców rewitalizowanego obszaru"[8].

Niech dopełnieniem tych definicyjnych, deklaratywnych ujęć stanie się przedstawiony niżej opis –realizowanych aktualnie (finansowanie ze środków ZPORR na lata 2007–2013) – programów rewitalizacyjnych w dzielnicach Gdańska. Został on sporządzony na podstawie oficjalnych, spełniających informacyjno-promocyjne funkcje, doniesień władz Miasta Gdańska[9]. Nie nosi on więc cech kontekstowej, krytycznej analizy przedstawionych dokonań.

Przykład gdański

Miasto Gdańsk wykorzystuje aktualnie unijne środki na rewitalizację czterech dzielnic – Dolnego Wrzeszcza, Dolnego Miasta, Nowego Portu i Letnicy. Dzieje się to na podstawie projektów, dofinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013 (Oś priorytetowa 3. Funkcje miejskie i metropolitarne, Działanie 3.2. Wzrost atrakcyjności przestrzeni miejskiej, Poddziałanie 3.2.1. Kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego). Całkowity koszt realizacji tych projektów, to 143,1 mln zł (dofinansowanie z Unii Europejskiej: 49,3 mln zł). Celem projektów rewitalizacyjnych jest podniesienie atrakcyjności przestrzeni miejskiej oraz pobudzenie społeczności lokalnych do współdziałania na rzecz rozwoju i współpracy z organizacjami pozarządowymi. W odniesieniu do rewitalizacji poszczególnych dzielnic projekt zapowiadał:

1. Dolne Miasto – planowana jest przebudowa nawierzchni ulic, chodników i miejsc parkingowych. Równolegle modernizowana będzie sieć wodociągowo-kanalizacyjna oraz kanalizacja deszczowa, a dodatkowo powstanie tu aktywny system odprowadzania wód opadowych i gruntowych. Rewitalizacja obejmie też przebudowę elementów budynków bezpośrednio przylegających do pasów drogowych, a także remont i przebudowę budynków przeznaczonych na cele społeczne i kulturalne. Nowy wygląd dzielnica zyska też dzięki odnowie

7 W. Kłosowski, *Metodologiczne problemy rewitalizacji obszarów miejskich w kontekście poddziałania 3.3.1.* ZPORR, Bielsko-Biała, 2004, s. 2–3.
8 W. Kłosowski, *Wymogi wobec Lokalnych Programów Rewitalizacji pod kątem ich zgodności z wymogami ZPORR* (artykuł w formacie pdf dostępny *on-line*), 2004, s. 4.
9 Opis przedstawiono na podstawie informacji dostępnych na oficjalnej stronie Miasta Gdańska: http://www.gdansk.pl/ue,1217,14769.html (dostęp 2.04.2013).

i powiększeniu terenów zielonych. W ramach aktywizacji mieszkańców planuje się na terenie poszczególnych dzielnic liczne działania profilaktyczne, terapeutyczne i edukacyjne skierowane do dzieci, młodzieży, dorosłych i seniorów.

2. Dolny Wrzeszcz – dzięki inwestycjom towarzyszącym rewitalizacji zostanie przebudowana i zmodernizowana ulica Wajdeloty oraz fragmenty przylegających do niej ulic. Przebudowana zostanie także infrastruktura techniczna. Pod ulicą Wajdeloty, aby zmniejszyć zagrożenie powodziowe, zbudowany zostanie dodatkowo Kanał Ulgi dla Potoku Strzyży. Przebudowane zostaną także elementy budynków bezpośrednio przylegających do remontowanych pasów drogowych. W ramach projektu miejski ośrodek pomocy społecznej i organizacje pozarządowe prowadzić będą liczne działania, mające zminimalizować zróżnicowanie ekonomiczne, społeczne i edukacyjne, wśród mieszkańców dzielnicy.
3. Letnica – działania realizowane w ramach I etapu projektu rewitalizacji Letnicy służyć mają przede wszystkim całkowitej zmianie stylu życia mieszkańców tej dzielnicy. Główny nacisk w projekcie gospodarczym położony zostanie również na aktywizację zawodową mieszkańców dzielnicy. W ramach rewitalizacji gospodarczej podejmowane będą działania na rzecz aktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych lub biernych zawodowo, których głównym źródłem dochodów jest wsparcie ze strony miejskiego ośrodka pomocy społecznej lub powiatowego urzędu pracy. Poza działaniami, kierowanymi bezpośrednio do mieszkańców, w ramach projektu przewiduje się remonty kapitalne 26 budynków mieszkalnych i przestrzeni półpublicznych. Planuje się także przebudowę i modernizację pomieszczeń szkoły podstawowej i Ośrodka Rehabilitacyjno-Edukacyjno-Wychowawczego na potrzeby bazy lokalowej dla realizacji działań społecznych w dzielnicy. Przebudowany i zmodernizowany zostanie także wewnętrzny układ drogowy dzielnicy.
4. Nowy Port – ważnym elementem I etapu rewitalizacji jest tu adaptacja, rewaloryzacja i przebudowa budynku dawnej Łaźni na potrzeby Centrum Sztuki Współczesnej Łaźnia. Powstanie tu Hotel Sztuki oraz pomieszczenia, służące realizacji projektów przez CSW Łaźnia, organizacje pozarządowe i mieszkańców dzielnicy. Gruntownej przebudowie i modernizacji poddany zostanie jeden z placów. Zostanie on zagospodarowany tak, aby stał się miejscem atrakcyjnym dla dzieci, młodzieży i osób dorosłych.

Odpowiedzialnym z ramienia Partnera Wiodącego za koordynację i nadzór nad przebiegiem projektów rewitalizacyjnych jest Referat Rewitalizacji w WUAiOZ Urzędu Miejskiego w Gdańsku. Partnerami w tych projektach są: Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta – Koło Gdańskie, Stowarzyszenie Nowy Port Sztuki, Centrum Sztuki Współczesnej Łaźnia – miejska instytucja kultury, która otrzymała od miasta dotację na rewitalizację obiektu Łaźni w Nowym Porcie, oraz Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku – jednostka budżetowa Gminy Miasta Gdańska.

Przedmiotem projektu są dwa zadania inwestycyjne (rewaloryzacja, przebudowa i zagospodarowanie budynku oraz placu) oraz cztery działania społeczne (trwające do roku 2015) – Dom Aktywnego Mieszkańca Dzielnicy Nowy Port – skierowane do wszystkich mieszkańców dzielnicy, realizowany przez Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta – Koło Gdańskie; Port Sztuki – równe szanse w edukacji artystycznej dzieci i młodzieży, realizowany przez Stowarzyszenie Nowy Port

Sztuki; Nowy Port – Pod Lupą Wyobraźni – działania skierowane do wszystkich mieszkańców dzielnicy, realizowane przez CSW Łaźnia; Projekt Graffiti – „Wiem – nie niszczę, tworzę" – konkursy graffiti dla młodzieży, realizowany przez CSW Łaźnia.

Jak zapisano we wniosku o dofinansowanie, realizacja zadań społecznych miała przyczynić się do *zwiększenia integracji mieszkańców, a w dalszej perspektywie powstrzymany zostanie rozwój patologii społecznych, a przełamanie bierności mieszkańców zaowocuje większą liczbą inicjatyw społecznych. Ponadto obszar ten przestanie być postrzegany jako zdegradowany, co może wpłynąć na podniesienie poziomu atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej oraz zwiększenie podaży terenów atrakcyjnych inwestycyjnie*. Dzięki rewitalizacji tej przestrzeni miasta miał zostać osiągnięty cel główny projektu, to znaczy: *rozwój i przywrócenie funkcji miejskich i metropolitarnych w głównych ośrodkach rozwoju regionu, do których należy Gdańsk*. (...) *rozwój społeczności lokalnej, wykorzystanie potencjału turystycznego i kulturalnego, spadek bezrobocia, wzrost zamożności mieszkańców*[10].

Rewitalizacja a gentryfikacja

Przykład gdański przedstawia wizję projektową i jest – jak każdy plan i każda perspektywa – opisany w formule deklaratywnej, znajdującej wprawdzie podstawy w rzetelnej diagnozie zastanej rzeczywistości, ale idealistycznie akcentującej aspekty jej przyszłego rozwoju.

Co ciekawe, w przyszłościowych wizjach bohaterami są szczęśliwsi ludzie – mieszkańcy obszarów objętych rewitalizacją, którym z założenia, niejako w pierwszej kolejności, służyć ma jej projekt. Projekt przyniesiony jak prezent, dzięki któremu – w warunkach dostarczania kolejnych rozwiązań, według przyjętych założeń mających poprawiać ludziom życie – będą oni mogli podnieść jego jakość i poczuć się upodmiotowieni. Jak pisze Peter Mayo, jeden z bardziej obecnie wpływowych, krytycznych teoretyków społecznych, zakorzenionych w myśli Paulo Freire, takie odgórne podejście (*top-down)* do upodmiotowienia (*empowerment)* „polega najczęściej na upodmiotowieniu bezsilnych tak, aby złagodzić skutki przeobrażeń ekonomicznych bez poświęcania uwagi leżącym u ich podstaw strukturom społeczno-ekonomicznym oraz strukturom władzy"[11]. Dalej w tekście poświęca się temu wątkowi więcej uwagi.

W fazie ubiegania się o środki czyta się zapisy rewitalizacyjnych projektów inaczej niż w toku ich realizacji. Ten sam tekst projektowego wniosku, na etapie wnioskowania o granty znaczy co innego, niż później, w fazie ich wykorzystywania. Na podstawie tych samych przecież słów przyznane zostają, a następnie wydatkowane fundusze rewitalizacyjne, tylko że najpierw oznaczają one np. poprawę warunków mieszkaniowych ludzi, zamieszkujących w chwili składania wniosku dany budynek, przy takiej to, a takiej ulicy, a następnie wprowadzanie do niego zupełnie innych ludzi. Humanistyczno-społeczny wymiar procesu *ożywiania* miasta ustępuje miejsca jego ekonomicznemu racjonalizowaniu. Główną rolę odgrywa w tym retoryka czynszowa (opierająca się na

10 http://www.gdansk.pl/ue,1217,14769.html (dostęp 6.04.2013).
11 P. Mayo, *Exclusion, inclusion and empowerment*, w: J.Anderson i B.Siim (red.), *Politics of exclusion and Empowerment*, Basingstoke: Palgrave [przyt. według tłumaczenia w: R. Lister, *Bieda*, tłum. A. Stanaszek, Warszawa, Wydawnictwo Sic!, 2004, s.214].

argumentacji, że za te odnowione, piękne lokale nie można przecież płacić tyle, co za ruinę, jaka tu kiedyś była; poza tym ich utrzymanie jest już droższe itd.), doprowadzająca finalnie albo do rezygnacji pierwotnych mieszkańców z powrotu do wyremontowanych mieszkań z uwagi na realną ocenę własnych możliwości finansowych, albo do ich eksmisji z powodu zalegania z podwyższonymi opłatami. Co ciekawe, o podwyżkach czynszów nic nie mówią rewitalizacyjne projekty, ale nie przeszkadza to operować nimi w ramach ich realizacji. Czynsz staje się w ten sposób, z jednej strony, ukrytym narzędziem gentryfikacji, z drugiej, elementem nieobecnym w tekście projektowego wniosku, ale z zewnątrz działającym radykalnie, jak gest energicznego przestawienia zwrotnicy, który skutkuje jego innym czytaniem. W tej perspektywie postulat zmiany staje się naprawdę gorący. Pierwszym ku niej krokiem wydaje się ustalenie warunku kwalifikacji wniosków rewitalizacyjnych, którym byłoby zastrzeżenie, iż w zrewitalizowanych dzielnicach dla ich rdzennych mieszkańców nie mogą wzrastać czynsze. Bez tego rodzaju regulacji, zamiast retoryki szczęśliwszego życia pojawiać się będzie stale logika opłacalności, w konsekwencji doprowadzająca do paradoksu, jakim jest – obejmujący nie tylko sferę mieszkaniową – marketing zrewitalizowanych miejsc[12].

Funkcjonalność ekonomiczna rewitalizacji staje się widoczna w takich marketingowych, zorientowanych na uzyskanie jak największych sum z eksploatacji przestrzeni miasta, praktykach jego władz i – akceptowanych przez nie – *postdemokratycznych* rozwiązaniach instytucjonalnych[13]. Pogłębiają problem, jaki badacze zmian dokonujących się w ostatnich dziesięcioleciach w zurbanizowanych przestrzeniach zdefiniowali jako *gentryfikację*. Rewitalizacja jest *gentryfikacją*, kiedy – jak ujęła to geografka humanistyczna, Iwona Sagan – „wraz z renowacją zniszczonej, uprzednio niemodernizowanej substancji mieszkaniowej tych stref (rewitalizowanych, dop.MM), dochodzi w nich do wymiany składu społecznego. Po rewitalizacji obszaru na ogół zamieszkujący go ubodzy, często bezrobotni mieszkańcy już nie powracają, a na ich miejsce wprowadza się znacznie lepiej sytuowana warstwa społeczna”[14]. Szersze, porównawcze studia w tym zakresie – m.in. Aleksandry Jadach-Sepioło – prowadzą do wniosku, że rewitalizacji bez kontekstu gentryfikacji rozpatrywać nie można, ponieważ procesy te są współbieżne[15]. Jak już 30 lat temu pisali amerykańscy badacze, Neil Smith i Michele LeFaivre, „gentryfikacja jest często rozumiana jako rewitalizacja, i można dzisiaj zobaczyć, jak głębokie i prawdziwe staje się znaczenie tego terminu. Z pewnością wiele opuszczonych i biednych środowisk miejskich jest uszlachetnione, czyli zrewitalizowane, po nadaniu im nowego stylu”[16].

12 Por. przykłady i dekonstrukcyjne analizy neoliberalnego zarządzania miastem, które przypominają bardziej marketing miejsc niż troskę o jakość życia jego mieszkańców i użytkowników, zob. w licznych tekstach Pauline Lipman, m.in.: P. Lipman, *The New Political Economy of Urban Education: Neoliberalism, Race, and the Right to the City*, New York, Routledge 2011; P. Lipman, *High Stakes Education: Inequality, Globalization, and Urban School Reform*, New York: Routledge 2004. AESA Critic's Choice Award; P. Lipman, *Race, Class, and Power in School Restructuring*, Albany, State University of New York Press 1998. AESA Critic's Choice Award; P. Lipman, *Education and the Right to the City. The Intersection of Urban Policies, Education, and Poverty*, w: M.W. Apple, S.J. Ball, L.A. Gandin (red.), *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education*, Routledge, Abingdon – New York 2010.

13 Postdemokracja – termin Colina Croucha [przyt. za: G. Lock, C. Lorenz, *Revisiting the university front*, „Studies in Philosophy and Education” 2007, vol. 26, nr 5, s.408]. Jej znaczenie to społeczeństwo, w którym instytucje zwyczajowo kojarzone z demokracją pozostają w swoich miejscach, ale sedno ich działania zostaje w jakiś sposób wytarte, unieważnione. W istocie jest to przesunięcie mocy sprawczej w stronę sektora prywatnego, prywatyzacja.

14 I. Sagan, *Szkoła w przestrzeni miasta. O reprodukcji statusu społecznego i społecznych możliwości*, w: *Pedagogika miejsca,* M.Mendel (red.), Wyd. DSW, Wrocław 2006, s. 242.

15 A. Jadach-Sepioło, *Gentryfikacja w kontekście rewitalizacji*, w: *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, Kraków, Instytut Rozwoju Miast 2009.

16 N. Smith, M. LeFaivre, *A Class Analysis of Gentrification*, w: *Gentrification, Displacement and Neighborhood Revitalization*, J.John Palen i Bruce London (red.), Suny Press, Albany, 1984, s. 60.

Dlatego urbaniści, badacze miejskich przestrzeni, skupiają się dzisiaj głównie nad profilaktyką w tym zakresie[17] oraz szukają możliwości ograniczenia skutków przesiedleń (ang. *displacements),* wywołanych przez dokonane rewitalizacje-gentryfikacje[18].

Angielskie: *gentrification* jest terminem odsyłającym do praktyki czynienia kogoś lub czegoś bardziej, niż jest, szlachetnym (od ang. *gentry* – szlachta). *Gentryfikacja* dokonuje się w przestrzeni, ale – jak zauważają Neil Smith i Michele LeFaivre – nie tyle jest to fizyczny, ile społeczny proces[19]. Z jednej strony jest on ruchem ludzi w przestrzeni, z drugiej ruchem kapitału, zawsze odnoszącym się do cech społeczeństwa, w którym się dokonuje. W związku z tym gentryfikacja ma znaczenie stratyfikacyjne, służąc społecznemu rozwarstwieniu. Klasowy charakter ruchów gentryfikacyjnych określony został przez wspomnianych autorów wprost jako *rehabilitacja klasy robotniczej zamieszkującej śródmieścia, służąca konsumpcji klasy średniej*[20].

Gentryfikacja jest więc szyldem dla działań w sferze polityki, ekonomii, kultury i edukacji, skutkujących zmianami w przestrzeni miejskiej korzystnymi dla określonych, odpowiednio *szlachetnych* jednostek i grup (o wysokim kapitale ekonomicznym i kulturowym). Zmiany te rujnują zwykle odrębność kulturową i specyficzny klimat miejsc kształtujących tożsamość miasta. W efekcie gentryfikacji nasilają się zarówno procesy unifikacji, jak polaryzacji przestrzeni, w wyniku których człowiek wydaje się *nie mieć miejsca,* tkwiąc za murami, lub snując się pomiędzy azylami, gettami biedy i grodzonymi osiedlami[21]. Jak bowiem zauważyła Ruth Lister, „podobnie jak bogactwo, ubóstwo staje się coraz bardziej skoncentrowane"[22]. Polaryzacja przestrzenna opisuje aktualnie zarówno biednych, jak bogatych, doprowadzając do coraz większych absurdów współzamieszkiwanie i współużytkowanie współczesnych miast. Można do nich zaliczyć nie tylko owo kuriozalne współistnienie za pośrednictwem stykających się płotów, ale i mniej widoczne w fizycznej przestrzeni, w związku z tym mniej oczywiste postaci wykluczenia i marginalizacji, jak np. istnienie – trafnie przez Elżbietę Sekułę nazwanych – *przestrzeni szeroko zamkniętych,* projektowanych i funkcjonujących tak, by podkreślić ekskluzywność doświadczenia bycia ich częścią („wszystko ma służyć poczuciu wyższości użytkownika, który ma być lepszy niż mijany na, jeszcze publicznych i wolnodostępnych ulicach, przechodzień")[23]. Przykład warszawskiej klubokawiarni Między nami, opisany przez Łukasza Szewczyka, doskonale przestrzenie te objaśnia. Z jednej strony napis nad wejściem *Wstęp tylko z kartą* jest wyrazem ironicznej konwencji i dystansu, zapraszającego wszystkich, ale z drugiej strony, „powszechności i otwartości tej kawiarni przeczy wyobrażenie warszawiaków jako o miejscu dość snobistycznym i hermetycznym"[24]. Płoty i mury mogą więc

17 Między innymi chodzi o idee mieszania społeczności (*social mixing),* w ramach której *tygiel* złożony z grup o różnych cechach socjoekonomicznych, demograficznych czy etnicznych ma – według zarówno amerykańskich Nowych Urbanistów, jak Komisji Europejskiej – stanowić *remedium na kryzys miasta* (Ł. Szewczyk, *Wykluczenie...*, op. cit., s. 195).
18 Ibidem, s. 194–195.
19 N. Smith, M. LeFaivre, *A Class Analysis of Gentrification*, op. cit., s .44.
20 Ibidem, s. 43.
21 Por. analizy społeczeństwa ponowoczesnego w tym kontekście: Z. Bauman, *Życie na przemiał*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2005; *tenże*: *Płynna nowoczesność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006.
22 R. Lister, *Bieda*, s. 90.
23 B. Jałowiecki, *Czyje jest miasto?*, w: *Warszawa. Czyje jest miasto?*, red. B.Jałowiecki, E.A.Sekuła, M.Smętkowski i A.Tucholska, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2009, s. 255.
24 Ł. Szewczyk, *Wykluczenie...*, s. 192.

w rewitalizowanych-gentryfikowanych przestrzeniach *szeroko zamkniętych* wyrastać wysoko jako złożone, wielowarstwowe znaczeniowo działania symboliczne.

Funkcjonalną rolę w takich przestrzeniach odgrywają szkoły, służąc miejskim segregacjom. Jak ukazują analizy zagadnienia w realiach polskich[25] czy amerykańskich[26], w celach gentryfikacyjnych następują liczne dyslokacje szkół i całych środowisk, w których funkcjonują. Lokalni politycy, skuszeni potencjalnym napływem podatków od bogatszych mieszkańców i wizją korzystnie odmienionej dzielnicy, nie wahają się przed decyzjami, takimi jak likwidacja szkół, dowóz uczniów i nauczycieli do nowych placówek, korzystne dla bogatych tworzenie szkół o specjalnym, uprzywilejowanym statusie, pozwalającym na ograniczenie dostępu do nich niepożądanym sąsiadom. W USA służą temu – na przykład – tak zwane *charter schools,* szkoły z dużą autonomią, funkcjonujące na podstawie specjalnego statutu, w którym – zgodnie z prawem – określa się m.in. reguły segregacyjne[27].

Pracownicy socjalni w przestrzeni rewitalizacji-gentryfikacji

Pracownicy socjalni narażeni są na uwikłanie w procesy *uszlachetniania* miasta podlegającego rewitalizacji. Mogą wspierać je swoją środowiskową pracą szczególnie ci z nich, dla których pomocowa praca polega na ożywianiu wspólnotowych więzi i służącej temu celowi organizacji lokalnych społeczności. Wydaje się, że najłatwiej o to w aurze szczególnego *kompromisu*, kiedy – z wszystkich stron, przede wszystkim ze strony pracodawcy: władz miasta, instytucji pomocowych, innych – płyną propozycje rozwiązań akceptujących i uzasadniających gentryfikację, na przykład za pomocą retoryki *pięknej, czystej i bezpiecznej dzielnicy, mniejszego zła, dobra wspólnego wymagającego poświęceń* itp. To *oswojona gentryfikacja,* jak napisała o takich podejściach Aleksandra Jadach-Sepioło, widząc je w tendencji (*de facto* ocenianej przez autorkę jako słusznej) do częściowego jedynie zachowywania struktury społecznej zrewitalizowanych osiedli[28]. *Oswajanie gentryfikacji* jest społecznym przyzwalaniem na Foucaultowską repartycję, planowe zarządzanie ludźmi przez manipulowanie i – ostatecznie – separujące przemieszczanie ich w przestrzeni[29]. Jadach-Sepioło pisze bowiem, że „osoby, co do których istnieje podejrzenie, że mogłyby przyczynić się do dewastacji odnowionej infrastruktury, powinny być przenoszone do lokali socjalnych poza terenem rewitalizacji"[30]. W warunkach takiego oswojenia gentryfikacji, pracownicy socjalni mogą łatwo stawać się zarówno autorami listującymi potencjalnych dewastatorów, jak współwykonawcami dotyczących ich dyslokacji – przesiedleń poza obszar objęty rewitalizacją. Nie wiedząc nawet kiedy, w podjęciu tego rodzaju powierzonych zadań, zaprzestać

25 Między innymi I. Sagan, *Szkoła w przestrzeni miasta*..., op. cit.
26 Między innymi P. Lipman, *Education and the Right to the City. The intersection of Urban Policies, education, and poverty*, op. cit.
27 P. Lipman, *Education and the Right to the City*..., s. 246.
28 A. Jadach-Sepioło, *Gentryfikacja w kontekście*..., s. 133–135.
29 M. Foucault, *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, Warszawa, Wydawnictwo Aletheia-Spacja 1993.
30 A. Jadach-Sepioło, *Gentryfikacja w kontekście*..., op. cit.

mogą – stanowiącej warunek *sine qua non* realizacji profesji pracownika socjalnego – służby człowiekowi pogrążonemu w kryzysie, a tym samym zanegować własny status profesjonalny.

Władze rewitalizowanych dzielnic i miast odżegnują się od gentryfikacyjnych intencji, ale proponują – jak w Bydgoszczy czy Poznaniu, albo Gdańsku – zakup lokalizowanych na krańcach miasta kontenerów dla nieradzących sobie z czynszowymi opłatami, eksmitowanych (wśród nich tych niszczących publiczne mienie) mieszkańców miast. Tym samym – mniej lub bardziej świadomie – sprzyjają gentryfikacji i optują za *oswojoną* jej wersją. Unaoczniającym to przykładem może być dyskusja, tocząca się w Gdańsku, w latach 2010–2011, częściowo na łamach lokalnej prasy[31], a także w miejscach publicznych, takich jak uczelnia (np. podczas współorganizowanej z Miastem Gdańsk konferencji Uniwersytetu Gdańskiego pt. „Gdańskie domy i ulice" [maj 2011]).

Władze współczesnych miast, niesione troską o ich kondycję, w rynkowych realiach (i w świetle rynkokratycznych stosunków społecznych, które w neoliberalnym społeczeństwie są normą) bezwzględnie wiążą ją z wynikami ekonomicznymi. W konsekwencji, jak uczą doświadczenia amerykańskie, relacjonowane m.in. w tekstach Lipman – łatwo w tych warunkach zapominają o człowieku i uprawiają handel miejscami (przywołany już *marketing miejsc*).

Rewitalizacja, kiedy staje się gentryfikacją, nie idzie tak, jak trzeba; tak, jak głoszą jej projekty akcentujące w pierwszej kolejności dobro mieszkańców spauperyzowanych dzielnic. To sprawia, że pracownicy socjalni tkwią w rzeczywistości permanentnego konfliktu. Z jednej strony, skłonni do oporu wobec rewitalizacji wdrażanej za publiczne pieniądze, a nieprzynoszącej oczekiwanych skutków dla społeczności, w których pracują. Z drugiej jednak, jako pracownicy publicznego sektora, w zakresie takich oporowych postaw mający ograniczone możliwości i z obawy o utratę zatrudnienia mogący przymykać oczy i usprawiedliwiać sytuację, narzekając na *skrzeczącą rzeczywistość* i nie ujawniając istniejących konfliktów.

Konflikty te natomiast są nieocenioną podstawą zmiany[32]. Ujawnione, postawione w centrum publicznego zainteresowania mogą być niezwykle istotnym wyrazem zakwestionowania niesprawiedliwej rzeczywistości, a następnie przyczynkiem do społecznej debaty i wypracowywania politycznych rozwiązań, zmieniających rzeczywistość na poziomie struktur; rozwiązań, na które można będzie wspólnie się zgodzić. Chodzi o rozwiązania strukturalne, które – jak w przywołanym wcześniej ujęciu Petera Mayo – nie byłyby ruchami pozornymi, kamuflującymi rzeczywistość i markującymi prawdziwe upodmiotowienie, tak naprawdę niestanowiących centrum zainteresowania mieszkańców przestrzeni, podlegających planom rewitalizacji. Podążając za Mayo należałoby walczyć z takim *upodmiotowianiem bezsilnych* i zabiegać o podejmowanie idących głębiej rozwiązań, które dotyczyłyby istniejących układów społeczno-ekonomicznych i aktualnych konstelacji władzy[33].

31 http://trojmiasto.gazeta.pl/trojmiasto/1,89917,8918315,Osiedla_kontenerowe_w_Gdansku__Nie_tworzmy_faveli.html (dostęp 8.04.2013).

32 Por. teoria *agonizmu* jako konstruktywnego ścierania się przeciwników, a nie wrogów, w warunkach rozumienia antagonistycznej natury stosunków społecznych (antagonistyczny pluralizm) i wielorakie, konstruktywne znaczenia konfliktu w demokracji: C. Mouffe, *Paradoks demokracji*, Wrocław, Wydawnictwo DSW 2005.

33 Zob. również – podobnie puentowane – analizy Mayo, dotyczące edukacji dorosłych na podstawie teorii Antonio Gramsciego i Paula Freire, w: P. Mayo, *Gramsci, Freire and Adult Education. Possibilities for transformative education*, London, Zed Books 1999, oraz *tenże: Antonio Gramsci and his Relevance to the Education of Adults*, w: P. Mayo (red.), *Gramsci and Educational Thought*, w serii: *Educational Philosophy and Theory Special Issue*, M. A.Peters (red.serii), Chichester - West Sussex, Willey-Blackwell 2010, s. 21–37.

Trzeba więc konflikty te traktować jako pożądane, bo objawiające gentryfikacyjne oblicze rewitalizacji i wyrażające interes tych, którzy zazwyczaj głosu nie mają, choć są podmiotami *ponownego ożywiania* zurbanizowanych przestrzeni.

Powstaje w związku z tym główna dla takiego zadania kwestia, dotycząca tego, jak można osiągać te strukturalne wymiary rozwiązań konfliktów; jak ich nie zasypywać nieistotnymi drobiazgami, gubiąc ich najgłębszy sens? Strukturalne rozwiązania zawsze bowiem sięgają głęboko, nie pozostając na poziomie oczywistych, widocznych przyczyn kwestionowanego stanu rzeczy[34]. Takie rozwiązania są wyrazem powiązania przyczyn danego stanu rzeczy, odkrycia ich układu i – dalej – są poszukiwaniem możliwości jego przeformułowania w sposób satysfakcjonujący wszystkich.

Takich rozwiązań nie osiągnie się zatem bez owych *wszystkich;* bez partycypacji stron zaangażowanych w wywołane gentryfikacją konflikty; bez pracowników socjalnych i ich szefów, reprezentantów lokalnego samorządu, partnerów – nie tylko tych wiodących – w projektach rewitalizacji. Co konkretnie mieliby razem robić?

Sięgnięcie do poziomu struktur w poszukiwaniu możliwości zmiany zanegowanego wycinka rzeczywistości oznacza nabycie określonej wiedzy. Podzielenie się nią, postawienie na jej podstawie pytań i wspólne zorganizowanie wokół nich szerszej społecznej debaty ma szansę doprowadzić do uczynienia z nich kwestii politycznych[35], co – z kolei – otwiera drogę dla zmiany struktur od strony formalnoprawnej, kiedy wskutek przeformułowań legislacyjnych zmienią się reguły ustalania i dystrybucji zasobów, inna będzie praca instytucji i – w konsekwencji – przemianie ulegną warunki życia ludzi. (I, jak wspomniano, w zrewitalizowanych dzielnicach dla ich rdzennych mieszkańców nie będą wzrastać czynsze. Można bowiem zawarować to prawnie, egzekwując przy dopuszczaniu projektów rewitalizacyjnych do realizacji).

Procedury towarzyszące dystrybucji środków publicznych mogą tworzyć jedno z ważniejszych uwarunkowań powodzenia w tym zakresie. Za ich pośrednictwem następować może wspomniane dzielenie się wiedzą i zaistnieć może społeczna debata wokół gentryfikacyjnych skutków rewitalizacji. Ponadto, problem ten może dzięki takiej debacie osiągnąć poziom rozwiązań politycznych. Procedury, choć zwykle kojarzone przede wszystkim z biurokracją i przez to wzbudzające dość powszechną niechęć, stanowią rodzaj demokratycznego rytuału, którego nie wolno lekceważyć. Jednym z jego przykładów jest praca nad strategiami rozwoju regionalnego i – w szczególności – programami operacyjnymi powstającymi w celu ich sprawnej (i poddającej się ocenie) realizacji.

W pracy tej – zawsze angażującej przedstawicieli pomocy społecznej, edukacji, kultury – niezwykle istotna jest diagnoza społeczna, stanowiąca punkt wyjścia dalszych etapów budowania strategii i odpowiadających im programów operacyjnych. Jeżeli jest rzetelna i nie ukrywa procesu

34 Doprowadzające do tych wniosków analizy, zakorzenione w teorii krytycznej (m.in. Christine Sleeter), stały się podstawą koncepcji pracy socjalnej, edukacyjnej i animacyjnej przebiegającej w kondycji bycia w przymierzu ze społecznościami, w których działają pracownicy socjalni, animatorzy, nauczyciele – s*przymierzeńcy.* Praca s*przymierzeńca* polega na takim właśnie przełamywaniu struktur, które uformowały się wskutek istniejących nierówności, otwierając jednym i blokując drugim dostęp do dóbr, uzależniając warunki rozwoju od statusu społeczno-ekonomicznego itd. Struktury te w przestrzeni społeczno-kulturowej lokują się często jako rytuały. Praca nad ich zmianą jest postulowaną sferą działania s*przymierzeńca*. Zob. m.in. następujące prace M.Mendel, *Edukacja społeczna. Partnerstwo rodziny, szkoły i gminy w perspektywie amerykańskiej,* Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek 2001; S*połeczeństwo i rytuał. Heterotopia bezdomności,* Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek 2007.

35 Por. R. Lister, *Bieda*, op. cit.

gentryfikacji, stanowi znakomite podłoże działania, nakierowanego na zatrzymanie jego rozwoju. Przykładem może tu być diagnoza powstała ostatnio w województwie pomorskim: *W województwie pomorskim istnieją liczne przestrzenie zamieszkania pozbawione jasno wyodrębnionych przestrzeni publicznych, z którymi utożsamiałaby się lokalna społeczność, stanowiących jednocześnie miejsce koncentracji życia społecznego dzielnicy. Zjawisko to dotyczy przede wszystkim wielkich osiedli sprzed 1990 roku (tzw. „blokowisk") oraz niektórych miast. W historycznych dzielnicach miast występują procesy o podobnych skutkach społecznych, jednak o odmiennej genezie – mieszkańcy nie identyfikują się z istniejącymi przestrzeniami publicznymi ze względu na wysoki stopień degradacji lub dezaprobatę wobec nowego kształtu tych przestrzeni, opracowanego bez ich udziału. Na tym tle specyficznym wyzwaniem stają się przestrzenie zdominowane przez turystykę i procesy gentryfikacji, których oferta również nie uwzględnia oczekiwań społeczności lokalnej*[36]. W tego rodzaju diagnozie samo postawienie problemu jest korzystne i sprzyja osiągnięciu rozwiązania. Wprost mówi się w niej o gentryfikacji. Precyzyjne podanie nazwy procesu, niszczącego rewitalizacyjne założenia odnoszące się do mieszkańców miast, musi pociągać za sobą konsekwencje w postaci kontynuacji zagadnienia na poziomie operacyjnym. Trzeba już z tym elementem diagnozy *coś* konkretnego zrobić; nie można pozostawić go bez echa, jakim są dość precyzyjne zadania dla instytucji regionu w sektorze samorządowym i pozarządowym; wskazania dla lokalnego biznesu, nauki itd. W związku z tym, że procedury te wpisane są w mechanizmy unijnego finansowania, zapisy te są z uwagą analizowane. Jasne, że ich rekonstrukcje w wydaniu kandydatów do otwartego portfela są składowymi ich szerszej, politycznej gry wpływów. Jednak poważne traktowanie prac nad prognostycznymi dokumentami, dotyczącymi rozwoju społecznego w regionie i lokalnej społeczności zarazem, wydaje się jednym z pierwszych istotnych kroków w stronę postulowanej zmiany miejskiej rzeczywistości i rozwiązywania omawianych tu konfliktów w sposób możliwie skuteczny, czyli na poziomie rozstrzygnięć politycznych, które mogą, jeżeli nie złamać, to zmodyfikować struktury blokujące dostępność dobra, jakim jest rewitalizacja. Doświadczenie wskazuje, że zasadny jest apel o wykonywanie tego kroku przez pracowników socjalnych i innych organizatorów społeczności lokalnych, pracujących w warunkach konfliktu rozwijającego się wskutek rewitalizacji, która jest gentryfikacją[37]. W pracach sieci tematycznych i wyspecjalizowanych zespołów, tworzących diagnozę społeczną regionu, z rzadka pojawiają się pracownicy socjalni, a często udzielają się po prostu stale ci sami ludzie, podczas gdy problemy, szczególnie te, które dotyczą przestrzeni, zmieniają przecież miejsca. Odpowiadanie na zaproszenia i włączanie się w planowanie perspektyw rozwojowych miasta, w którym działają pracownicy socjalni i inni organizatorzy składających się na nie społeczności, staje się w tej perspektywie niezwykle znaczącym zadaniem, a także warunkiem powodzenia podejmowanych przedsięwzięć.

Tego rodzaju przepracowywanie konfliktów, związanych z procesami *top-down* realizowanej i przekształcającej się w gentryfikację rewitalizacji, to jeden z kierunków działania,

36 *Pomorze 2020:Regionalny Program Strategiczny w zakresie aktywności zawodowej i społecznej (RPS AZS) – Projekt do konsultacji społecznych* (dokument zatwierdzony przez Zarząd Województwa Pomorskiego w dniu 28 marca 2013 r., dostępny *on-line* do 7 czerwca 2013: http://strategia2020.pomorskie.eu), s. 15–16.

37 Doświadczenia autorki artykułu zaangażowanej w prace nad Regionalnym Programem Strategicznym Społeczeństwo (*Pomorze 2020*).

rekomendowanego tu pracownikom socjalnym i innym wspomnianym aktorom, również grającym na tej scenie. Drugim jest zoperacjonalizowany wynik poszukiwania alternatywnych ujęć, to znaczy odpowiedzi na pytanie o warunki, w jakich rewitalizacja nie przekształca się ostatecznie w gentryfikację i mieszkańcy nie opuszczają zrewitalizowanych przestrzeni, a ich podmiotowa sprawczość we współtworzeniu miejsca własnego życia oznacza głos, który jest słyszany (wyrażając pełne uczestnictwo w demokratycznie funkcjonującej wspólnocie), a także różnorodną aktywność i pracę, która liczy się w kształtowaniu przestrzeni i życiu miasta.

Poszukiwania te prowadzą do wniosku, że rewitalizacja rozwija się w zależności od kierunku strategii, która ją wywołała: *z góry na dół,* albo odwrotnie. Teza o powodzeniu oddolnie przeprowadzanych rewitalizacji nie jest wyrazem idealistycznej wizji, oderwanej od realiów życia lokalnych społeczności. Jak ujął to Paweł Jordan z Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL: *mało kto zauważa, że aktywizowanie lokalnych społeczności, którym zajmujemy się od lat, jest przebiegającą w mikroskali rewitalizacją. Mikrorewitalizacją, czyli rewitalizacją małą – w odróżnieniu od tej dużej, na którą idą wielkie pieniądze – ale naprawdę niemałą, jeżeli idzie o jej wyniki*[38]. Mała rewitalizacja, w części dzięki programom opartym na modelu CAL i z powodzeniem realizowanym w Polsce od kilkunastu lat, toczy się w lokalnych społecznościach równolegle wobec tej dużej[39]. Toczy się oddolnie, na zasadzie *bottom-up* ożywiając ponownie lokalne społeczności ich siłami, ale – co istotne – zawsze z organizowanym animacyjnie wsparciem ze strony instytucji, służących temu w demokratycznej rzeczywistości. Powoli upowszechniają się przy tym role profesjonalne animatorów, organizatorów społeczności lokalnych, wśród których są pracownicy socjalni[40].

Rosnące zapotrzebowanie na ich pracę i wszystkie te praktyki lokalnych społeczności, które można – za Jordanem – określić jako mikrorewitalizacje, stanowią zapewne owoc postępującej demokratyzacji życia społecznego, ale i wzrastającej liczby impulsów do społecznej samoorganizacji w obliczu neoliberalnego formatu rządzenia, kryzysu i pogłębiających się stale społecznych nierówności. Istnieją dzisiaj w polskich miastach – m.in. wskutek gentryfikacji, współwystępującej z rewitalizacją ze środków ZPORR, bądź nie – obszary tak zdegradowane społecznie i zapomniane, że animacyjna iskra przychodzi do nich jako *ożywienie* elementarne; *re-animacja,* polegająca na przywróceniu chęci do życia. Bilans CAL-a i innych organizacji jest w tym zakresie szokujący. Mikrorewitalizacje w pełni dotyczą skrajnie spauperyzowanych dzielnic i całych miast, w szczególności tych najmniejszych. Posiłkując się ponownie przykładem z Pomorza, przytoczyć tu można fragment diagnozy społecznej w jego Regionalnym Programie Strategicznym: *Realizowane w województwie programy rewitalizacyjne koncentrują się w dużych ośrodkach miejskich (Gdańsk); stosunkowo mało jest projektów rewitalizacyjnych skierowanych do małych miast. Rozwój przestrzeni publicznych utrudnia brak projektów rewitalizacyjnych o kompleksowym charakterze obejmujących zarówno odbudowę (lub modernizację) infrastruktury miejskiej, jak i działania*

38 Autoryzowana wypowiedź podczas seminarium Laboratorium Innowacji Społecznej w Warszawie, 10 kwietnia 2013 r.
39 Zob. www.cal.org.pl – m.in.: aktualności, archiwum.
40 Jednym z celów projektu współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach EFS: *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej*, jest systemowa implementacja idei pracownika socjalnego jako animatora, mediatora i lokalnego polityka społecznego, która znajduje wyraz w kompleksowym modelu *Organizacji Społeczności Lokalnej*. Wyniki pilotażu tego modelu, dostępne w przygotowanym raporcie, są budujące i podtrzymują zdanie, do którego ta informacja stanowi referencję.

związane z potrzebami społeczno-kulturowymi mieszkańców, choć można zauważyć włączenie się kapitału prywatnego (zwłaszcza firm deweloperskich) do działań związanych z „uspołecznieniem" przestrzeni publicznej nowych, często peryferyjnych osiedli budowanych w najbliższym otoczeniu ośrodka metropolitalnego[41]. Aby zacząć myśleć o tym, że warto żyć i że jakakolwiek aktywność społeczna ma sens, mieszkańcy dzielnic biedy artykułują potrzebę ocieplenia baraków socjalnych, w którym mieszkają, albo ośmielają się zwrócić uwagę, że od 50 lat nikt nie wpadł na pomysł, żeby zadbać o osiedlowe drogi dla pieszych i mieszkańcy przyzwyczaili się, że toną w błocie (co staje się elementem ich *habitusu,* rzutującym na życiowe perspektywy, możliwości zatrudnienia itp.)[42].

Dyskusja na zakończenie

Polaryzując pole dyskusji, można zradykalizować podejście i stwierdzić, że mamy do czynienia z dwoma rewitalizacjami, z których jedna przynoszona jest do lokalnej społeczności wraz z programami w ramach ZPORR, druga wyrasta z niej jej siłami, wykorzystując animacyjny impuls i przy zachowaniu wspierającej interwencji. Duża, projektowana z perspektywy *top-down* i finansowana z publicznych środków, w związku z pracą narzędzia, jakim jest np. rosnący czynsz, prowadzi do gentryfikacyjnych przemieszczeń. Korzystają na niej znacznie bogatsi od tych, dla których w pierwszej kolejności była planowana. Ci zazwyczaj, po części, są przesiedlani poza granice rewitalizowanego obszaru i tworzą kolejne, tym razem bardziej oddalone getta. Czasem dotyczy ich tam ta druga, mała, mikrorewitalizacja, przeprowadzana mikrośrodkami lokalnych samorządów. Dokonuje się na zasadzie nie tyle *ponownego ożywienia, ile ratowania życia* małych miejskich społeczności. Ich władze dostrzegają problem, czemu dają wyraz w swoich politykach rozwoju lokalnego, ale równocześnie dają się uwodzić urokowi *szlachetnych* dzielnic i pokusie środków dla miasta, które większym strumieniem płyną, jeżeli spauperyzowane dzielnice, zamieszkałe przez osoby zalegające z czynszem, zamieniają się w źródła ewidentnego profitu aglomeracji. Postrzegany w tym kontekście problem rozwiązują więc inwestując skromne środki w programy animacji społecznej, najczęściej zlecanych – kłopot z głowy – organizacjom pozarządowym. Po raz kolejny korzystając z przykładu pomorskiego, można jednak znaleźć ilustrację bardziej sensownych poszukiwań systemowych. Jak głosi fragment Regionalnego Programu Strategicznego: *Barierą dla prawidłowego rozwoju przestrzeni publicznych jest niewystarczające zaangażowanie społeczności lokalnych w proces ich kształtowania. Zwiększenie udziału mieszkańców w kreowaniu przyjaznej im przestrzeni umożliwiłyby rozwiązania systemowe, w szczególności dotyczące zaangażowania organizacji pozarządowych. Samorządy terytorialne podejmują działania wspierające organizacje pozarządowe pracujące na rzecz poprawy jakości przestrzeni publicznej poprzez politykę konkursów grantowych, jednak zarówno aspekt merytoryczny tych działań, jak i środki*

41 *Pomorze 2020: Regionalny Program Strategiczny w zakresie aktywności zawodowej i społecznej (RPS AZS) – część diagnostyczna* (dokument roboczy z dnia 8.03.2013, dostępny na: http://strategia2020.pomorskie.eu, 21.03.2013), rozdział 2: *Kapitał społeczny,* p. 2.14, s. 12.

42 Przykłady pochodzą z materiałów zebranych w ramach pilotażu, jak wyżej.

przeznaczane na ten cel, są niewystarczające, co powoduje, iż działania tego typu mają często charakter akcyjny i krótkofalowy[43].

Korzystne dla rewitalizowanych społeczności są więc rozwiązania systemowe, które organizacjom pozarządowym stworzą szerokie pole – możliwie niezależnego – działania. Dzieje się natomiast źle, jeśli lokalne samorządy, zapatrzone w programy rewitalizacji bogate w środki i przyciągające środowiska, i inwestycje *uszlachetniające* miasto, próbują naprawić pogłębiane przy ich okazji problemy społeczne doraźnie, rękami organizacji pozarządowych i nakładem niewielkich środków wygospodarowanych na to w budżecie (w związku z czym coraz bardziej tracą one niezależny charakter i stają się coraz bardziej organizacjami na usługach, czemu dają wyraz badacze[44], a także przylgnięte do nich w ostatnich latach określenie *GONGO,* czyli *Government Organized Non Governmental Organization*[45]).

Trzeba to zmieniać. Miasto nie może stawać się rynkiem zbytu miejsc, ponieważ jest żywą ich siecią. Miejsca tworzą zamieszkujący i użytkujący je ludzie, których podmiotowe życie w mieście oznacza jego współtworzenie, nie zaś kolejne dyslokacje. Radykalni urbaniści domagają się w tym kontekście miasta *bliskiego sercu jego mieszkańców,* sprawiedliwie dzielącego swoje zasoby[46]. Mieszkańcy miast natomiast głośno o nie wołają, jak w akcji pt. „*Czytanie Henri Lefebvre'a* na warszawskiej Pradze". Ich *wołanie o „prawo do miasta" wyznacza wspólny obszar związków między różnorodnymi ruchami społecznymi, w tym spółdzielniami mieszkańców, związkami zawodowymi i radykalnymi organizacjami politycznymi. Odbywająca się na warszawskiej Pradze czytanka i debata ma na celu sformułowanie wniosków dotyczących konkretnych przejawów wołania o „prawo do miasta" w postsocjalistycznej rzeczywistości. Jakiego „prawa" domagamy się żądając „prawa do miasta"? Jakie „miasto" wyobrażamy sobie, gdy rościmy sobie do niego „prawa"?*[47]. Idea *Prawa do miasta* (ang. *The right to the city)* jest dzisiaj hasłem, konsolidującym liczne ruchy społeczne, kontestujące niesprawiedliwe zasady życia w mieście. Przyczynił się do tego głównie David Harvey, przypominając *starą,* z 1968 roku ideę *Prawa do miasta,* której autorem był Henri Lefebvre, w związku z neoliberalną, postdemokratyczną formułą zarządzania współczesnymi miastami, niepozostawiającą miejsca na ich współkreację ze strony mieszkańców[48]. Jak pisze Peter Marcuse, jeden z twórców nurtu radykalnego urbanizmu (co znaczące w tym miejscu, w tekście udostępnionym polskiemu czytelnikowi w ramach działań środowiska „My – poznaniacy"): *Prawo do miasta jest dla Lefebvre'a prawem do życia w społeczeństwie, w którym każdy ma równe prawa i możliwości samospełnienia. „Miasto bliskie sercu" – szeroko komentowana idea Davida Harveya ma podobny wydźwięk: „miasto" jest tutaj skrótem myślowym dla lepszego społeczeństwa. Idea ta zawiera w sobie wizję nowej miejskości: społecznych, materialnych i ekonomicznych relacji*

43 *Pomorze 2020: Regionalny Program Strategiczny w zakresie* (...) dokument zatwierdzony 28.03,2013,...op. cit., s.17.
44 M. Rymsza, *Państwo i sektor obywatelski: między kulturą kontraktu i kulturą partnerstwa*, „Trzeci Sektor" 2010, tom 20, s. 4–12.
45 http://en.wikipedia.org/wiki/GONGO (dostęp 11.04.2013).
46 Reprezentują ich David Harvey, Peter Marcuse, Saskia Sassen, Pauline Lipman. Zob. D. Harvey, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, tłum. Praktyka Teoretyczna, Warszawa, Bęc Zmiana 2012; także: S. Sassen, *Globalizacja. Eseje o nowej mobilności ludzi i pieniędzy*, przedmowa K. Anthony Appiah, tłum. J. Tegnerowicz, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2007, seria Cultura.
47 http://www.knotland.net/index.php?id=85&L=2&tx_ttnews%5Btt_news%5D=603&cHash=19d4d652b3df8590f13ead5d100210e4 (dostęp 20.06.2011).
48 D. Harvey, *The Right to the City*, „New Left Review" 2008, nr 53 (www.newleftreview.org//?page=article&view=2740), oraz *tenże: Bunt miast*... op. cit.

międzyludzkich w społeczeństwie głęboko humanistycznym, tj. zorientowanym na człowieka, i jednocześnie najdoskonalsza historyczna forma rozwoju miasta[49].

W myśleniu o mieście bardziej humanistycznym, w którym rewitalizacja nie byłaby gentryfikacją, istotna jest refleksja na temat ruchu tak zwanych *nowych mieszczan*. Ruch ten wiąże się z procesami reurbanizacji, czyli powrotnego[50] napływu ludności do centrów i śródmieść, związanego z przemianą rodziny i stylów życia ludzi. Coraz częściej doceniają oni dostępność obszarów centralnych i adaptatywne środowisko mieszkaniowe. Jak twierdzi Iwona Sagan, stara zabudowa śródmieść zaczęła stwarzać konkurencję wobec tradycyjnej wartości suburbiów czy dzielnic nowych bloków, a prywatyzacja mieszkań komunalnych i instytucja wspólnoty mieszkaniowej stały się impulsem do zmian[51]. Dla przykładu, w Gdańsku rośnie liczba jednoosobowych gospodarstw domowych, tworzonych nie tylko przez osoby starsze, ale coraz częściej młode, współdzielące mieszkanie (*flatshare*). Młodzi, napływający do starych dzielnic, cenią walory architektoniczne, nie odpycha ich wizerunek starych dzielnic. Potwierdzają to rezultaty badań empirycznych, które opisują napływ *nowych mieszkańców* zainteresowanych mieszkaniem w mieście, lubujących się w stylu życia możliwym do rozwijania jedynie w przestrzeni miejskiej[52].

Co interesujące, badania Mai Grabkowskiej dowodzą, iż aktywność tych *nowych mieszkańców*, nakierowana na miejsce, w którym żyją (w tym przypadku gdański Wrzeszcz), znacznie wykracza poza działalność formalnie powołanych wspólnot mieszkaniowych[53]. Jak konkludują badacze, procesy reurbanizacji mogą przyczyniać się do *rewitalizacji oddolnej*, która przynosi zwielokrotnione rezultaty w porównaniu z efektywnością realizacji programów rewitalizacji planowanej odgórnie, przy ograniczonym ryzyku wystąpienia niepożądanych efektów społecznych. Harmonijne powiązanie obu tych strategii, oddolnej i odgórnej, wydaje się więc optymalnym podejściem do rewitalizacji w mieście[54]. Oczywiście, pod warunkiem, że oddolne, mikrorewitalizacyjne ruchy podejmowane w zgettoizowanych, oddalonych od centrów częściach miast, zostaną w ogóle w tych centrach dostrzeżone i staną się elementami – tam i z tamtej perspektywy dokonującego się – projektowania *dużych* rewitalizacji.

Wielkimi sprzymierzeńcami w tej harmonizacji mogą być młodzi mieszkańcy i użytkownicy miast, nie tylko reprezentanci ruchu *hipsters,* lecz wszyscy, którzy w rozwoju własnego miasta widzą szansę rozwoju siebie; którzy wiążą własną autonomię z warunkami, w jakich zarówno

49 http://www.my-poznaniacy.org/index.php/nasze-idee/prawo-do-miasta/352 (dostęp 21.06.11).
50 W stosunku do – niedawno jeszcze odwrotnych co do kierunku – migracji wewnątrzmiejskich ze śródmieść na przedmieścia (co powodowało degradację obszarów śródmiejskich).
51 Fragment nieopublikowanego referatu: Iwona Sagan i Maja Grabkowska, „Planowe i samorzutne procesy rewitalizacji w Gdańsku". Konferencja naukowa z cyklu „Utopia, heterotopia, miejsce inne: Gdańskie domy i ulice", Uniwersytet Gdański, 12 maja 2011.
52 Wiąże się ich z subkulturą *hipsters*, która jest ostatnio rozpatrywana w kategoriach społeczno-ekonomicznych jako przejaw kryzysu i współczesnych przemian klasy średniej w miastach (np. Mark Grief, w swojej *socjologii hipsters*ów: „The New York Times" (http://www.nytimes.com/; zob. także: http://en.wikipedia.org/wiki/Hipster_(contemporary_subculture), pobrane: 8.07.2011). *Hipsters,* to młodzi, ale już dorośli ludzie, ewentualnie starsi nastolatkowie, którzy – licząc na ciekawą, twórczą pracę w mieście, ugruntowują w sobie poczucie braku szans i rosnącej niepewności co do własnej pozycji oraz zagrożonego statusu społeczno-ekonomicznego. Młodzi mieszczanie kreują w tej sytuacji swój „niezależny" kapitał kulturowy, manifestując przy tym obojętność wobec „klasycznego", uwikłanego w zależnościach ekonomicznych. Lokują więc swoje zainteresowania w rynkowych niszach i wybierają tylko spośród takich, niemasowych produkcji muzycznych, filmowych. Postrzega się to w kontekście gry rynkowej, jako celne rozwiązanie marketingowe, trafiające do szerokiego rynku [Fletcher (2009): "Hipsters". time.com. http://www.time.com/time/arts/article/0,8599,1913220,00.html; pobrane: 9.07.2011]. Także to, co noszą, np. tanie ciuchy z Indii, albo – co jedzą – np. przecenione towary o krótkich terminach przydatności do spożycia, czy też to, jak mieszkają, np. w ciasnych mieszkankach, z ubogim wyposażeniem, jest – spektakularnie – bez znaczenia. Tego rodzaju konsumpcja powiększa ich kapitał kulturowy, który z czasem staje się konkurencyjny.
53 M. Grabkowska, *Liderzy wspólnot mieszkaniowych jako aktorzy w procesie rewitalizacji wybranych dzielnic Gdańska*, „Problemy Rozwoju Miast" 2010, 3, s. 70–78.
54 Ibidem.

oni, jak miasto może funkcjonować podmiotowo. W związku z tym, za otwierającą się nadzieję warto brać przejawy ich obywatelskiej aktywności w walce o *Prawo do miasta*, o partycypacyjne nim zarządzanie itd.[55]. Jednakże, jak głoszą wyniki badania zrealizowanego przez zespół „Res Publiki Novej" pod nazwą: *DNA Miasta* (dotyczyło miast – kandydatów w konkursie *Europejska Stolica Kultury*), *polskie miasta nadal mają problem z partycypacyjnymi sposobami współpracy z mieszkańcami*[56]. W ich świetle na przykład Gdańsk jako kandydat do miana Europejskiej Stolicy Kultury okazał się bardziej *europejski* niż *obywatelski*[57]. *Priorytet obywatelski jest zwrócony ku miastu i jego mieszkańcom; w jego ramach mieszczą się działania nastawione na pogłębianie więzi pomiędzy mieszkańcami i służące przywróceniu przestrzeni miasta jego obywatelom (...). Z kolei priorytet europejski kształtuje wizerunek miasta na zewnątrz. Działania podejmowane na tej ścieżce koncentrują się na redefinicji lub podtrzymaniu dotychczasowej wizji miasta w oczach Europejczyków*[58].

Mając na uwadze *niegentryfikacyjną* rewitalizację, warto podążyć szlakiem zmiany, dla której zaplecze – w sensie politycznym – stanowić mogłoby docenienie w miastach wartości pierwszego z wspomnianych priorytetów (miasto obywatelskie). Natomiast zapleczem w znaczeniu mentalnościowym oraz w sferze dyspozycji do określonych zachowań, mogłaby być praca socjalna, zorientowana przede wszystkim na organizowanie społeczności lokalnej, jako kształtowanie jej sprawstwa, skutecznego przekładania planów na autonomiczne działania, które – jeżeli zaistnieją – uformują podmiotową tożsamość mieszkańców, korzystających ze swoich praw w mieście. Jak twierdzą badacze, duma i silne poczucie ducha wspólnoty z lokalną społecznością cechuje postawy mieszkańców miejsc, z których wyprowadzenie się jest ograniczone brakiem pieniędzy; sieci społeczne są tam bardzo silne, a *stereotypowy wizerunek pozbawionych nadziei, zaniedbanych dzielnic często przysłania skalę oraz żywotność wspólnotowej partycypacji, oraz działań, którym nierzadko przewodzą kobiety*[59]. Jest zatem na czym budować. Proponowane wcześniej kierunki *antygentryfikacyjnego* działania pracowników socjalnych – organizatorów społeczności lokalnej – mogą natomiast otwierać ścieżkę do zmiany strukturalnej i zasadniczych przeformułowań w myśleniu o rewitalizacji oraz jej organizowaniu w układzie, łączącym małe i duże rewitalizacje, w harmonijnym wiązaniu strategii odgórnej z oddolną. Zmiany te są dzisiaj niezbędne, a praca socjalna nie może być wykorzystywana jako politycznie wygodne *upodmiotowianie bezsilnych,* pozbawionych prawa do miasta i praw w mieście jego mieszkańców i współgospodarzy.

55 Zob. m.in. wspomniane środowisko „My-poznaniacy" oraz fenomen ożywających warszawskich dzielnic: M. Utnik-Strugała: Mieszczuch nawrócony. Polska dzielnicowa, „Polityka" 24.06.2010 (źródło dostępne on-line www.polityka.pl/spoleczenstwo/artykuly/150).
56 A. Celiński, A. Niżyńska, Stolica kultury – europejska czy obywatelska? „Res Publica Nova" 2011, nr 13, s. 59.
57 Ibidem, s. 66.
58 Ibidem.
59 R. Lister, *Bieda*, s. 92-93.

Praca środowiskowa metodą OSL i ekonomia społeczna na rzecz rozwoju lokalnego

/ Marek Rymsza

Organizowanie społeczności, ekonomia społeczna, rozwój lokalny

Organizowanie społeczności lokalnej (OSL) jest ustrukturyzowaną metodą pracy środowiskowej, głównie ze społecznościami marginalizowanymi, zaniedbanymi, posiadającymi pewien potencjał rozwojowy, który wymaga jednak wzmocnienia i „uruchomienia" przez interwencję z zewnątrz. Jest to zadanie organizatora społeczności lokalnej, podejmującego działania z zakresu animacji lokalnej, organizowania sieci społecznych (networkingu) i planowania społecznego[1].

Problem w uchwyceniu istoty podejścia OSL związany jest z ułomnością jego nazwy. Określenie „organizowanie społeczności" sugeruje (lub przynajmniej może sugerować) działania dyrektywne, odgórnie koordynowane, zagospodarowujące według zewnętrznego planu możliwości i zasoby mieszkańców, a przez to raczej uprzedmiotowiające niż upodmiotowiające wspólnotę. W życiu społecznym można w ten sposób sprawnie zorganizować konkretne wydarzenia czy przeprowadzić akcje obywatelskie. Można też „organizować" – w znaczeniu mobilizować – zasoby ludzkie, na przykład skrzyknąć grupę kolegów na mecz piłki nożnej. Ale nie da się już zorganizować podobnie grupy przyjaciół czy życia rodzinnego. Powstaje zatem wątpliwość, czy można organizować życie całej społeczności?

Podniesione powyżej zastrzeżenia i obawy wobec OSL nie znajdują jednak potwierdzenia, gdy w sposób bardziej pogłębiony analizujemy założenia tego podejścia. Metoda OSL tylko w ramach planowania społecznego przewiduje działania odgórne[2]. Istotą animacji i networkingu jest tworzenie sprzyjających okoliczności do podejmowania aktywności przez samych mieszkańców, a następnie jej kierunkowanie tak, aby skutkowała trwałymi, pozytywnymi zmianami w funkcjonowaniu społeczności[3]. Zasada empowermentu (wzmocnienia i upodmiotowienia adresatów wsparcia) jest bowiem głównym elementem metody OSL, podobnie zresztą jak pracy socjalnej w ogóle[4]. Organizator społeczności lokalnej ma prowadzić działania (1) w społeczności, (2) dla społeczności i (3) ze społecznością, a każdy z elementów owej triady w równej mierze konstytuuje podejście OSL.

Określenie „organizowanie" w nazwie podejścia OSL nie ma deprecjonować zasady empowermentu, ale podkreślić ciągłość prowadzonych działań. Nie chodzi tu o zorganizowanie czegoś konkretnego dla społeczności, choćby i na jej terenie, i z jej udziałem, ale o trwałe zaangażowanie organizatora, o przemyślaną sekwencję powiązanych ze sobą i wzajemnie warunkujących się działań aktywizujących oraz animujących społeczność. Tak *organizowane* działania prowadzą do wzrostu potencjału rozwojowego społeczności i zarazem jego uaktywnienia, czyli – używając języka ekonomii – do skapitalizowania posiadanych przez społeczność niefinansowych zasobów.

1 Por. pogłębiony opis modelu OSL przystosowanego do warunków polskich – B. Bąbska i inni, *Model środowiskowej pracy socjalnej / organizowania społeczności lokalnej*, Stowarzyszenie Wspierania Aktywności Lokalnej CAL i Instytut Spraw Publicznych, *Warszawa 2013, maszynopis*.

2 Por. studium przypadku planowania społecznego – D. Owczarek, *Na krańcu systemu – organizowanie społeczności Sawina przy wykorzystaniu metody planowania społecznego*, w: M. Rymsza (red.), *Praca środowiskowa – tradycja i teraźniejszość. Dobre praktyki*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa (w druku).

3 T. Kaźmierczak, *Praca socjalna: animacja społeczna, kapitał społeczny, networking*, w: T. Kaźmierczak (red.), *Zmiana w społeczności lokalnej. Szkice o kapitale społecznym w praktyce społecznej i nie tylko*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007. W polskiej literaturze przedmiotu lepiej pod tym względem „rozpracowana" jest rola animatora – por. np. P. Henzler, B. Skrzypczak (red.), *Kim jest animator społeczny*, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa 2006. Natomiast rola networkera czeka jeszcze na operacjonalizację.

4 Por. B. DuBois, K.K. Miley, *Praca socjalna. Zawód, który dodaje sił*, przeł. K. Czekaj, Wydawnictwo „Śląsk", Katowice 1999, tom I, s. 139–147.

Innymi słowy, w myśl założeń OSL, wywoływana intencjonalnie zmiana społeczna powinna być elementem rozwoju lokalnego i przekładać się na poprawę warunków życia mieszkańców[5].

Precyzyjne zdefiniowanie ekonomii społecznej nastręcza dużo większe trudności niż określenie, czym jest (i czym nie jest) organizowanie społeczności lokalnej. W literaturze przedmiotu formułowane są bowiem przynajmniej trzy, w gruncie rzeczy równoprawne definicje ekonomii społecznej. Nie różnią się one szczegółami, ale zasadniczo odmiennie określają, co oznacza przymiotnik „społeczna" dodany do „ekonomii".

Po pierwsze, ekonomię społeczną można uważać za subdyscyplinę ekonomii jako nauki; subdyscyplinę skoncentrowaną na badaniu nie tyle racjonalności wytwarzania (produkcji) dóbr, ile ich społecznego podziału, głównie za pomocą państwowych mechanizmów redystrybucyjnych. W tym rozumieniu ekonomia społeczna znaczy tyle co ekonomia (społecznego) podziału. Ekonomia jako nauka jest tu określana przymiotnikiem „społeczna", gdyż koncentruje się na pytaniu, czy potrzeby społeczne są zaspokojone, a w szczególności, czy dostęp do niezbędnych dóbr i usług mają zapewniony ludzie biedniejsi. Zwolennicy tak rozumianej ekonomii społecznej często opowiadają się za wykorzystywaniem państwowych programów redystrybucyjnych nie tylko do zapewnienia minimalnego (z uwzględnieniem kulturowych uwarunkowań) poziomu życia ogółowi obywateli, ale również do daleko idącego ograniczenia rozwarstwienia dochodowego związanego z funkcjonowaniem mechanizmów rynkowych (tak zwana zasada dekomodyfikacji). Taka ekonomia społeczna ma lewicowe oblicze i jest postrzegana jako alternatywa dla klasycznej ekonomii liberalnej[6]. Ta druga (historycznie pierwsza, dlatego właśnie określana jako ekonomia „klasyczna"[7]) koncentruje się na analizie funkcjonowania wolnego rynku jako najbardziej skutecznego i efektywnego mechanizmu produkcji i dystrybucji dóbr, a państwu przypisuje w tym zakresie rolę zdecydowanie drugoplanową (jedynie tam, gdzie rynek zawodzi[8]), jeśli nie marginalną (leseferyzm). Obie ekonomie można też traktować jako dopełniające się, gdyż ekonomia liberalna kładzie nacisk na analizę warunków wytwarzania dóbr, a ekonomia społeczna, jak już wspomniano, na regułach ich podziału.

Po drugie, za ekonomię społeczną uznaje się ogół działań o charakterze gospodarczym, realizowanych na rynku, ale mających *stricte* cele społeczne. W tym znaczeniu ekonomia społeczna jest jednym z sektorów gospodarki[9], określanym także jako „gospodarka społeczna"[10]. Centralne miejsce w tak definiowanym sektorze ekonomii społecznej zajmują przedsiębiorstwa społeczne. Ich specyfika wobec „typowych" przedsiębiorstw rynkowych polega na tym, że działalność gospodarcza, choć prowadzona w sposób racjonalny ekonomicznie, nie ma tu służyć maksymalizacji

5 A. Tvelwtrees, *Community Work*, Palgrave Macmillan, Basingstoke – New York 2008.
6 W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor" 2005, nr 2.
7 Por. B. Szopa, *Teoria ekonomii – wybrane problemy*, w: J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, MSAP, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków [brw], s. 86–87.
8 Chodzi o tak zwaną zawodność rynku i kontraktu (*market, contract failure*) – por. D. Young, *Contract Failure Theory*, w: J.S. Ott (red.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Westview Press, Bouldner, Co 2001.
9 J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki*, „Ekonomia Społeczna" 2007, nr 1.
10 Por. uwagi o trafności terminów „ekonomia społeczna" i „gospodarka społeczna" w M. Rymsza, *Wstęp*, w: M. Grewiński, M. Rymsza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2011, s. 21–22.

korzyści właścicieli (czyli wypracowaniu dla nich zysku), ale realizacji celów społecznych – na przykład zapewnieniu pracy (i płacy) ludziom słabszym, niepełnosprawnym, czy przełamaniu marazmu i doprowadzeniu do rozwoju lokalnego terenów ekonomicznie marginalizowanych. Tak więc, o ile przedsiębiorstwa „typowe" można określić jako komercyjne, gdyż celem ich działania jest przynoszenie zysku właścicielom (udziałowcom), o tyle przedsiębiorstwa społeczne można określić jako przedsiębiorstwa *not-for-profit* (nie zysk jest tu celem głównym) lub *not-for-private--profit* (zysk się powinien pojawić, ale obowiązują społeczne reguły co do jego zagospodarowania). Zysk ekonomiczny właścicieli-udziałowców (*shareholders*) zastępuje tu korzyść szerszej i bardziej zróżnicowanej kategorii interesariuszy (*stakeholders*). Społeczny charakter tak pojmowanej ekonomii społecznej wyznacza społeczna korzyść z funkcjonowania podmiotów tego sektora. Należy przy tym zaznaczyć, że granice sektora ekonomii społecznej nie są klarowne, gdyż lokowany jest on na przecięciu trzech tradycyjnych sektorów: rynku, państwa i społeczeństwa obywatelskiego[11].

Wreszcie, po trzecie, można mówić o ruchu ekonomii społecznej, mając na uwadze samoorganizację społeczną dla celów przedsiębiorczych, obejmującą oddolne inicjatywy o charakterze wzajemnościowym, podejmowane na terenach ekonomicznie zaniedbanych przez ludzi i środowiska spychane na margines rynkowej wymiany dóbr i usług. W centrum tak rozumianej ekonomii społecznej znajduje się ruch spółdzielczy[12]. Społeczny charakter przedsiębiorstw spółdzielczych w mniejszym stopniu wiązany jest tu z korzyścią ogólnospołeczną, a w większym z korzyścią spółdzielców. Zgodne z tym ujęciem są kryteria przedsiębiorczości społecznej, podkreślające znaczenie społecznego czynnika w zarządzaniu przedsiębiorstwami[13]. Spółdzielnia to przecież formuła prawnoinstytucjonalna, która łączy zasady i reguły charakterystyczne dla spółki i stowarzyszenia. Spółdzielnia działa na rynku jak każde inne przedsiębiorstwo, ale zarządzana jest jak stowarzyszenie, zgodnie z regułą: jeden członek – jeden głos.

Społeczny aspekt ruchu spółdzielczego (ale według podobnej logiki funkcjonują też inne podmioty ekonomii społecznej o charakterze wzajemnościowym, na przykład towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych) jest tu jeszcze związany z oddolnym, społecznym charakterem inicjatyw. Dlatego właśnie w tym podejściu mowa o *ruchu* ekonomii społecznej, a nie o sektorze ekonomii społecznej. To podejście jest charakterystyczne szczególnie dla Francji, a także Włoch i Hiszpanii. Ruch ekonomii społecznej charakteryzuje w większym stopniu europejskie Południe niż europejską Północ. Ekonomia społeczna w Hiszpanii i innych krajach latynoskich to tyle, co ekonomia solidarna[14].

Warto zastanowić się, co łączy pracę środowiskową i przedsiębiorczość społeczną. Czy są to aktywności wzajemnie komplementarne? Jak dalece rozwój jednej z nich warunkuje rozwój drugiej, a jak często występują tu jakieś napięcia, konflikty, konkurencja? A może są to formy aktywności czy aktywizacji w dużej mierze rozłączne i przebiegające niejako obok siebie?

11 Por. M. Frączak, J. Hausner, S. Mazur (red.), *Wokół ekonomii społecznej,* MSAP, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2012, rozdz. 3.
12 Por. A. Piechowski, *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne w Polsce. Tradycja i przykłady,* w: E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki,* Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
13 M. Aiken, *Przedsiębiorstwo społeczne w ekonomii społecznej. Rozwiązania brytyjskie na tle tradycji europejskiej,* „Trzeci Sektor" 2005, nr 2, s. s. 67 – tabela 1 i jej omówienie.
14 B. Szopa, *Ekonomia społeczna z perspektywy ekonomii tradycyjnej,* „Ekonomia Społeczna" 2007, nr 1, s. 16.

Poniżej będę starał się pokazać, że organizowanie społeczności lokalnej i upowszechnianie przedsiębiorczości społecznej to aktywności podejmowane na różnych polach, ale ideowo sobie bliskie i wzajemnie sprzyjające. Efektem jednej i drugiej, zakładanym na poziomie teorii, i często (choć nie zawsze) osiąganym na poziomie praktyki społecznej, jest rozwój lokalny. Praca środowiskowa prowadzona jest przede wszystkim w sferze społecznej, a przedsiębiorczość społeczna – w sferze ekonomicznej. Obie, jeśli prowadzone są skutecznie, przekładają się w dłuższej perspektywie na rozwój lokalny, który jest tyleż kategorią społeczną, ile ekonomiczną. Zwłaszcza współcześnie, doceniając wagę rozwoju zrównoważonego, także na poziomie lokalnym[15], przyjmuje się, że rozwój ekonomiczny, mierzony wskaźnikami ekonomicznymi, głównie o charakterze ilościowym, powinien współwystępować z rozwojem w dziedzinie społecznej, mierzonym wskaźnikami społecznymi, z uwzględnieniem aspektów jakościowych „dobrostanu". Mówiąc w skrócie, zrównoważony rozwój lokalny jest rozwojem społeczno-ekonomicznym[16].

Organizowanie społeczności lokalnej i upowszechnianie przedsiębiorczości społecznej: trzy podobieństwa

Analizując założenia i metodykę organizowania społeczności lokalnej oraz ekonomię społeczną w jej drugim i trzecim znaczeniu (znaczenie pierwsze nie ma przełożenia na praktykę społeczną, jest elementem czysto akademickiej konwencji), zauważamy trzy zasadnicze podobieństwa: (1) więziotwórczy charakter, z wykorzystaniem zasady wzajemności, (2) tworzenie i wykorzystywanie zasobów kapitału społecznego, (3) orientacja na wspieranie słabszych. Nie są to zresztą cechy rozłączne, ale współwystępujące i nakładające się, jeśli wręcz nie trzy konwencje opisu tego samego społecznego lub środowiskowego aspektu obu inicjatyw. Więzi społeczne (pierwsza cecha wspólna) są bowiem jednym z przejawów kapitału społecznego (druga cecha wspólna), a orientacja na interesy słabszych (trzecia cecha wspólna), swoista inkluzja wertykalna, to tworzenie drugiego oprócz więzi wzajemnościowych (sobie nawzajem) typu więzi społecznych: więzi pionowych (jedni drugim)[17]. Te trzy cechy zostaną poniżej krótko scharakteryzowane.

Więziotwórczy charakter – więzi poziome i zasada wzajemności

Pierwszą, chyba najłatwiej zauważalną cechą, łączącą organizowanie społeczności lokalnej i upowszechnianie przedsiębiorczości społecznej, jest więziotwórczy charakter obu rodzajów aktywności.

Praca środowiskowa jako metoda pracy socjalnej opiera się na założeniu, że nie wystarczy pomagać poszczególnym osobom w potrzebie czy poszczególnym rodzinom. A nie wystarczy, jeśli

15 J. Hembd, J. Silberstein, *Sustainable Communities: Sustainability and Community Development*, w: J.W. Robinson, G.P. Green (red.), *Introduction to Community Development. Theory, Practice, and Service-Learning*, SAGE, Los Angeles 2011.
16 Por. T. Kudłacz, *Rozwój lokalny*, w: J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, MSAP, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków [brw].
17 M. Rymsza, *Polityka społeczna a więzi społeczne. Przypadek III Rzeczpospolitej*, „Societas/Communitas" 2006, nr 1.

istotne czynniki marginalizacji mają charakter środowiskowy i nie wynikają z niskich kompetencji, dysfunkcji czy niepełnosprawności konkretnych jednostek, ale z ich społecznego usytuowania. Przykładowo, w blokach socjalnych ulokowanych w małych miejscowościach, często wręcz na wsi – na terenach byłych PGR-ów trudno skutecznie pomagać poszczególnym bezrobotnym osobom. „Nieprzystawanie" względem otoczenia całego takiego osiedla po likwidacji państwowego gospodarstwa rolnego jest oczywiste od pierwszego oglądu. Poszczególnym osobom czy rodzinom można pomóc, dając możliwość przeniesienia w inne miejsce. Na miejscu można konstruktywnie funkcjonować, tylko gdy cała społeczność takiego „wiejskiego bloku" niejako wymyśli nowy pomysł na siebie lub podchwyci pomysł, podsunięty przez zewnętrznego wobec społeczności organizatora. Tak właśnie na polskiej prowincji powstają na przykład wioski tematyczne[18]. Ich powstanie i funkcjonowanie jest przykładem udanej animacji społeczno-kulturowej. Wioski w swym funkcjonowaniu, scenografii i rekwizytach mogą odwoływać się do elementów lokalnej kultury, ale mogą być dosłownie wymyślane od podstaw[19], jeśli tylko nowa „narracja" zostanie zaakceptowana przez mieszkańców, a tym samym uwspólniona. Taka nowa „tożsamość na sprzedaż" staje się umownym (konstruowanym) elementem definicji sytuacji, cementującym więzi społeczne między mieszkańcami. Sytuacja osiedli popegeerowskich jest szczególna. Ale także w innych społecznościach, na przykład w miejskich dzielnicach pogórniczych[20] czy w osiedlach socjalnych na obrzeżach miast[21], praca środowiskowa jest formą inwestycji w więzi społeczne jako ważny zasób posiadany przez społeczność.

Ekonomia społeczna, zwłaszcza w zaprezentowanej powyżej swej trzeciej, solidarystycznej odsłonie, przyjmuje bardzo podobne założenia. Aktywność ekonomiczna ma tu jednoznacznie charakter wspólnotowy. Szansa utrzymania się na rynku wynika z połączenia sił, kapitałów, zasobów. Jest kolektywną reakcją (choć zazwyczaj wymaga to lokalnego lidera z mocną legitymacją społeczną) na sytuację, gdy działania w pojedynkę nie przynoszą oczekiwanych korzyści ze względu na deficyt kapitału finansowego i innych zasobów oraz zbyt silną konkurencję na rynku. Przedsiębiorstwa społeczne mają więc ewidentnie więziotwórczy charakter[22].

Co więcej, przywołana powyżej wioska tematyczna jest przykładem nie tylko pracy środowiskowej, ale i przedsiębiorczości społecznej. Nie jest ona bowiem formą kultywowania tradycji czy spędzania czasu wolnego, ale zarobkowania. Owa praca ma charakter zorganizowanego wspólnotowego przedsięwzięcia gospodarczego, które można określić jako przedsiębiorstwo społeczne lokalnie zakorzenione. Prace terenowe, podjęte w ramach projektu „W stronę polskiego modelu gospodarki społecznej. Budujemy nowy Lisków", pozwoliły bliżej opisać kilka tego typu społecznie zakorzenionych inicjatyw gospodarczych[23].

18 Sz. Wójcik, *Karwno – wioska tematyczna jako sposób aktywizacji i organizacji społeczności wiejskiej*, w: M. Rymsza (red.), *Praca środowiskowa – tradycja i teraźniejszość..., op. cit.*
19 W. Idziak, *Wymyślić wieś od nowa, Wioski tematyczne*, Fundacja Wspomagania Wsi, Koszalin 2008.
20 M. Ukleja, *Program Centrum Aktywności Lokalnej w Nikiszowcu jako model integracji społeczności lokalnej w miejskiej dzielnicy*, w: M. Rymsza (red.), *Praca środowiskowa – tradycja i teraźniejszość..., op. cit.*
21 Sz. Wójcik, *Włocławskie Leopoldowo-Zakręt – praca środowiskowa na osiedlu socjalnym krok po kroku*, w: M. Rymsza (red.), *Praca środowiskowa – tradycja i teraźniejszość..., op. cit.*
22 M. Rymsza, *Więziotwórcze funkcje przedsiębiorstw społecznych*, „Polityka Społeczna" 2011, nr 7.
23 T. Kaźmierczak (red.), *Społeczność lokalna w działaniu. Kapitał społeczny. Potencjał społeczny. Lokalne governance*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

Inwestowanie w kapitał społeczny i wykorzystywanie kapitału społecznego

Zarówno organizowanie społeczności lokalnej, jak i prowadzenie przedsiębiorstwa społecznego jest formą zagospodarowania kapitału społecznego wspólnoty. Ale taką formą zagospodarowania, która nie zużywa tego zasobu, ale wręcz go pomnaża. Właśnie pomnażanie kapitału społecznego jest dowodem na prospołeczny charakter inicjatywy. Kapitał społeczny jest specyficzną formą kapitału: formą relacyjną. Nie można go produkować czy posiadać indywidualnie, jest dobrem współtworzonym i posiadanym przez społeczność jako całość. Poziom kapitału społecznego jest jednym z ważnych elementów potencjału wspólnoty, poniekąd ją charakteryzuje. Tak właśnie ujmują to najważniejsi teoretycy i badacze kapitału społecznego, jak Robert Putnam, a zwłaszcza James Coleman[24].

Kapitał społeczny można zamieniać na inne formy kapitału i zarazem prywatyzować. Tak właśnie funkcjonują firmy dystrybuujące różne produkty nie poprzez sieci sklepów i nie przez Internet, ale przy wykorzystaniu agentów funkcjonujących w swych własnych środowiskach i próbujących wykorzystać do celów handlowych prywatne czy społeczne sieci kontaktów. Takie próby swoistego skomercjalizowania, utowarowienia więzi są destrukcyjne dla społeczności i wywołują zazwyczaj opór środowiska. Nie przechodzą one pozytywnie wspomnianego prospołecznego testu. Zasysają bowiem kapitał społeczny z korzyścią dla zewnętrznego operatora (i jego agenta w środowisku), ale go nie produkują.

W przypadku przedsiębiorstw społecznych zakorzenionych lokalnie rzecz się ma dokładnie odwrotnie: kapitał społeczny wykorzystywany jest jako istotny zasób, szczególnie w sytuacji niedoboru kapitału finansowego, pozwala też obniżyć koszty produkcji dóbr i usług oraz koszty transakcyjne wymiany na rynku. Ale jednocześnie kapitał ten jest w wyniku funkcjonowania przedsiębiorstwa pomnażany[25]. Potencjał społeczności dzięki inicjatywie zostaje wzmocniony. Dlatego również w zespole eksperckim, realizującym wspomniany projekt „W stronę polskiego modelu gospodarki społecznej. Budujemy nowy Lisków", przyjęliśmy operacyjną definicję przedsiębiorstwa społecznego jako specyficznego podmiotu gospodarczego, który jednocześnie wykorzystuje i wytwarza kapitał społeczny[26].

Kapitał społeczny ma też podstawowe znaczenie w organizowaniu społeczności lokalnej. Organizator społeczności jako networker stara się ją wzmocnić właśnie przez budowanie sieci kontaktów. Można powiedzieć że funkcja networkera, jaką pełni organizator społeczności lokalnej, spaja społeczność. Ale tworzone sieci społeczne mają wzmacniać nie tylko kapitał wiążący (*bonding social capital*), ale i kapitał pomostowy (*bridging social capital*) – tworzący relacje między grupami mieszkańców różniącymi się poziomem zamożności, statusem itp., i z tego tytułu wykazującym tendencje do wzajemnego separowania się w obrębie społeczności, a także tworzenia dystansu między społecznością i jej szerszym społecznym otoczeniem. Dlatego właśnie Putnam, określając

24 Por. charakterystykę podejść do badania kapitału społecznego w: A. Rymsza, *Klasyczne koncepcje kapitału społecznego*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

25 Bliżej na ten temat A. Evers, *Znaczenie kapitału społecznego dla zróżnicowanej struktury zasobów i celów przedsiębiorstw społecznych*, w: J. Wygnański (wybór), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia tekstów kluczowych*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych Warszawa 2008.

26 M. Rymsza i inni, *Rozwój ekonomii społecznej w Polsce. Aspekty prawnoinstytucjonalne. Z doświadczeń projektu „W stronę polskiego modelu gospodarki społecznej – budujemy nowy Lisków"*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

istotę *bridging social capital*, użył określenia „supersmarowidło", gdy *bonding social capital* przyrównał do superkleju[27]. Podobną rolę odgrywają zresztą przedsiębiorstwa społeczne: nie sposób utrzymać się na rynku (nawet jeśli jest to rynek lokalny) bez otwarcia na zewnątrz i poszukiwania nowych klientów. Wsobne, nawet silnie zintegrowane przedsiębiorstwo społeczne, nie jest przedsiębiorstwem społecznie zakorzenionym, brakuje mu bowiem różnorodnych zainteresowanych jego istnieniem interesariuszy.

Kapitał społeczny to dobro, które tworzy się dzięki relacjom społecznym. Jego producentem są instytucje społeczne, a nie podmioty rynkowe czy państwowe. Dlatego w organizowaniu społeczności lokalnej uwzględnia się rolę organizacji trzeciego sektora (zwłaszcza stowarzyszeń), a także inicjatyw i akcji obywatelskich o charakterze niesformalizowanym. Organizatorem społeczności może być (i często jest) przedstawiciel instytucji publicznej, na przykład – jak to przewiduje model OSL – pracownik socjalny gminnego ośrodka pomocy społecznej. Ale także wówczas jego zadaniem jest nawiązać współpracę z podmiotami społecznymi, funkcjonującymi w społeczności, a gdy ich brakuje – animować ich powstanie, zawiązanie[28].

Orientacja na osoby słabsze i obszary peryferyjne

Organizowanie społeczności lokalnej jest metodą pracy środowiskowej adresowaną w pierwszej kolejności (ale nie tylko) do społeczności słabszych, marginalizowanych. OSL można wiązać z pomocą społeczną, zwłaszcza gdy rolę organizatora przypisze się pracownikowi socjalnemu oraz gdy programy OSL prowadzone są w społecznościach, których znaczną część mieszkańców stanowią klienci pomocy społecznej. Zadaniem organizatora pracującego w społeczności jest wówczas włączanie do wspólnych działań osób, grup i środowisk pozostających najbardziej na marginesie, społecznie wycofanych, życiowo niezaradnych. W ten sposób działania prospołeczne, realizowane zgodnie z zasadą wzajemności, uzupełniane są o elementy inkluzji społecznej o charakterze wertykalnym: wspierania najsłabszych mieszkańców.

Przedsiębiorstwa społeczne także lokowane są na obszarach marginalizowanych, świadczą one usługi społeczne na rzecz ludności zazwyczaj uboższej: tam, gdzie taka działalność usługodawcza nie jest opłacalna dla podmiotów komercyjnych. W przypadku przedsiębiorstw społecznych wykształcił się ich szczególny typ: przedsiębiorstwa integracji społecznej przez pracę – WISE (ang. *work integration social enterprises*)[29]. Ich misją jest tworzenie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, o relatywnie niskich kompetencjach zawodowych i społecznych, marginalizowanych na rynku pracy. Rola tych właśnie przedsiębiorstw wzrosła w Europie ostatnio, gdyż to one w pierwszej kolejności mogą liczyć na wsparcie publiczne – ze środków krajowych i unijnych. Ich profil odpowiada bowiem założeniom polityki aktywizacji[30].

27 Por. R. Putnam, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, przeł. P. Zadura, S. Szymański, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
28 B. Bąbska i inni, *Ramowy model środowiskowej pracy socjalnej..., op. cit.*
29 C. Davister, J. Defourny, O. Gregoire, *Przedsiębiorstwa społeczne integracji zawodowej (WISE) w Unii Europejskiej: przegląd kategorii*, w: J. Wygnański (wybór), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia tekstów kluczowych*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008.
30 Por. M. Rymsza, *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2013.

Orientacja na rozwój

Orientacja na rozwój społeczności lokalnej jest tym, co zwłaszcza w perspektywie długookresowej łączy organizowanie społeczności lokalnej i upowszechnianie przedsiębiorczości społecznej. W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwie koncepcje prorozwojowe. Pierwsza określana jest jako rozwój społeczności (*community development*), a praca środowiskowa odgrywa tu większą rolę niż przedsiębiorczość. Druga to rozwój lokalny (*local development*), gdzie istotniejszego znaczenia nabierają aspekty ekonomiczne. Przy czym dla lokalnego rozwoju gospodarczego podstawowe znaczenie mają już nie tylko przedsiębiorstwa społeczne, ale wszelkie firmy operujące na lokalnym rynku.

Aspekty ekonomicznie i społeczne silnie się przenikają. Dla Karla Birkhölzera lokalny rozwój gospodarczy jest narzędziem ograniczania negatywnych skutków społecznych procesów globalizacyjnych i jako taki musi mieć silną orientację wspólnotową. Niemiecki badacz pisze więc o priorytecie dobra wspólnego, zintegrowanym podejściu holistycznym, orientacji na zaspokajanie potrzeb niezaspokojonych, przywracaniu lokalnych cyklów gospodarczych, budowaniu kapitału społecznego, rozwoju skoncentrowanym na wspólnocie[31]. Jest to język bliski dokumentom programującym organizowanie społeczności. Z kolei w studiach dotyczących organizowania społeczności lokalnej mowa o dostarczaniu, budowaniu, tworzeniu instytucji finansowych, redukowaniu ubóstwa itp., a więc używane są terminy z dziedziny ekonomii[32].

Nie może być zresztą inaczej. Na terenach marginalizowanych, ekonomicznie zaniedbanych przedsiębiorstwa społeczne powinny służyć (i często służą) jako koła zamachowe rozwoju lokalnego. Dając pracę i dochód mieszkańcom, pełnią zarazem funkcje instytucjonalnych organizatorów społeczności: sprzyjają zawiązywaniu stowarzyszeń czy podejmowaniu akcji społecznych. Przykładem jest przedwojenny Lisków. Kołem zamachowym rozwoju tej podkaliskiej wsi wzorcowej Drugiej Rzeczypospolitej było przedsiębiorstwo społeczne – Spółdzielnia Spożywcza, założona w 1902 r., przekształcona następnie w Spółdzielnię Rolniczo-Handlową „Gospodarz". Sukces społeczny i gospodarczy tego przedsięwzięcia zaowocował innymi inicjatywami ekonomicznymi. W końcowym okresie zaborów (Lisków znajdował się na krańcach zaboru rosyjskiego) i po odzyskaniu przez Polskę niepodległości powstały tam: mleczarnia, piekarnia, rzeźnia, Kasa Drobnego Kredytu, warsztaty tkackie. Ale liczba inicjatyw społecznych jest jeszcze bardziej okazała. Składają się na nią m.in.: Bractwo Trzeźwości, chór i orkiestra parafialna, ochronka dla dzieci, przyparafialne Koło Gospodyń Wiejskich, gimnazjum, Dom Ludowy, Seminarium Nauczycielskie, pismo „Liskowiak", Klub Inteligencji Liskowskiej, Stowarzyszenie Zbożowe, Stowarzyszenie Budowlane, Szkoła Rolnicza[33]. Inicjatywy ekonomiczne i społeczne ewidentnie się tam zazębiały. Do animatora rozwoju Liskowa – księdza Wacława Blizińskiego – pasuje zarówno określenie „przedsiębiorca społeczny", jak i „organizator społeczności". Ale najbardziej pasuje termin społecznik. Oddaje on

31 K. Birkhölzer, *Lokalny rozwój gospodarczy i jego potencjał*, w: E. Leś, M. Ołdak (red.), *Z teorii i praktyki gospodarki społecznej*, („Zeszyty Gospodarki Społecznej", tom 1), Collegium Civitas, Warszawa 2006.
32 Por. np. J. DeFilippis, S. Seagert (red.), *The Community Development Reader*, Routledge, New York – London 2008.
33 T. Kaźmierczak, M. Dudkiewicz, *Budujemy nowy Lisków*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

bowiem ducha społecznego zaangażowania. Przedsiębiorczość społeczna jest przede wszystkim fenomenem społecznym, choć „rozgrywa się" na rynku. Przedsiębiorstwo społeczne łączy cele ekonomiczne i społeczne, ale to społeczne są tu podstawowe, działalność ekonomiczna jest instrumentem osiągania celów społecznych, a nie na odwrót[34].

Podsumowując, **zakładanie i prowadzenie przedsiębiorstw społecznych**, opartych na regule wzajemności, z silnym komponentem „wertykalnej" inkluzji słabszych mieszkańców, **można uznać** nie tylko za upowszechnianie ekonomii społecznej, ale i **za formę pracy środowiskowej**, rozumianej szerzej niż określona metoda pracy socjalnej. Odnosząc to zasadnicze ustalenie do Polski A.D. 2013, warto poczynić trzy zamykające uwagi.

Po pierwsze, należy zaznaczyć, że przywoływany w tym opracowaniu, a przygotowany z uwzględnieniem specyfiki polskich uwarunkowań *Model pracy środowiskowej / organizowania społeczności lokalnej*[35] nie przewiduje, co prawda, uruchamiania społecznie zakorzenionych przedsiębiorstw. Jest to bowiem model w (zbyt) dużym stopniu osadzony w instytucjonalnych ramach pracy socjalnej i pomocy społecznej. Ale, jak pokazuje praktyka społeczna, przedsiębiorstwa takie są naturalnym rozwinięciem stosowania w dłuższej perspektywie podejścia OSL. Trudno bowiem, aby zaktywizowani mieszkańcy, którzy odzyskali sprawczość i kontrolę nad własnym życiem, nie podejmowali aktywności ekonomicznej w sytuacji niedoboru dochodów i braku miejsc pracy na lokalnym rynku.

Po drugie, polityka państwa, w tym działania prowadzone przy wykorzystaniu funduszy unijnych przeznaczonych na aktywną politykę społeczną i aktywną politykę zatrudnienia, są – jak do tej pory – znacznie mocniej zorientowane na upowszechnianie ekonomii społecznej[36] niż na rozwijanie pracy środowiskowej. Niestety, promowane w Polsce już w drugim kolejnym unijnym okresie programowania (najpierw w ramach perspektywy finansowej 2004–2006, a następnie 2007–2013) podejście do ekonomii społecznej powoduje wykrzywienie idei przedsiębiorczości. Kładzie się bowiem przesadny nacisk na inkluzję wertykalną (praca dla słabszych) kosztem niedowartościowania idei wzajemności, co odbija się na kondycji ekonomicznej podejmowanych inicjatyw, gdzie zatrudnienie socjalne wydaje się wypierać przedsiębiorczość. Tym samym funkcjonowanie przedsiębiorstw społecznych typu WISE (najlepszym przykładem są tu spółdzielnie socjalne) w zbyt dużym stopni uzależnione jest od dotacji publicznych. Paradoksalnie, jak się wydaje, niski poziom zakorzenienia tych przedsiębiorstw na rynku jest w jakiejś mierze (chociaż nie tylko) pochodną niskiego poziomu ich zakorzenienia społecznego.

Wypływa z tego, i to jest trzecia uwaga, ważna rekomendacja praktyczna. Rozwój pracy środowiskowej, jeśli tylko taki nastąpi w Polsce w najbliższych latach (warto, aby między innymi został uwzględniony w programach operacyjnych perspektywy finansowej 2014–2020), powinien

34 Por. K.S. Alter, *Typologia przedsiębiorstwa społecznego*, w: J. Wygnański (wybór), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia tekstów kluczowych*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008.

35 B. Bąbska i inni, *Model środowiskowej pracy socjalnej..., op. cit.* O takiej orientacji modelu przesądziła instytucja zamawiająca, czyli Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

36 Por. A. Rymsza (red.), *Gospodarka społeczna w Polsce. Możliwości, wybrane inicjatywy oraz szanse dalszego rozwoju*, Fundacja Archidiecezji Warszawskiej Pomocy Biednym i Bezrobotnym NADZIEJA, Warszawa 2008.

sprzyjać nie tylko dowartościowaniu społecznych aspektów rozwoju lokalnego i urzeczywistnieniu idei inkluzji społecznej – marginalizowanych przez przesadną orientację polityki państwa (a także polityki unijnej) na reintegracji zawodowej osób wypadających z rynku pracy[37] – ale także sprzyjać właściwemu ukierunkowaniu rozwoju sektora ekonomii społecznej. Przywołane w tekście wioski tematyczne, z których przynajmniej część może pochwalić się dobrymi wynikami finansowymi, są najlepszym dowodem, że wzajemność i społeczne zakorzenienie inicjatyw przekładają się na ich sukces w wymiarze ekonomicznym. A warto podkreślić, że idee wiosek upowszechnia zespół animacyjny Wacława Idziaka, którego aktywność można określić jako specyficzną formę aktywizacji społecznej i kulturalnej mieszkańców małych marginalizowanych miejscowości[38], a nie działalność z zakresu aktywnej polityki zatrudnienia i promocji przedsiębiorczości.

37 Więcej: M. Rymsza, *Aktywizacja w polityce społecznej..., op. cit.*
38 W. Idziak, *Wymyślić wieś od nowa..., op. cit.*

Praca środowiskowa
a partycypacja publiczna

/ Anna Olech

W tekście zestawione zostaną dwie dziedziny praktyki społecznej: środowiskowa praca socjalna i partycypacja publiczna. Nie chodzi jednak o jakiekolwiek porównania, chodzi o zarysowanie związków między nimi, a precyzyjniej rzecz ujmując – ukazanie potencjalnego wpływu środowiskowej pracy socjalnej na poziom partycypacji publicznej. Wyjaśniam krótko istotę obu praktyk po to, by – w części głównej tekstu – skoncentrować się na konkretnych działaniach, właściwych środowiskowej pracy socjalnej, które mogą skutkować poszerzaniem uczestnictwa obywateli w zarządzaniu publicznym.

Środowiskowa praca socjalna

Istotą środowiskowej pracy socjalnej (metody tradycyjnie zwanej organizowaniem społeczności lokalnej) jest wspieranie działań, podejmowanych przez członków społeczności lokalnej, aby (1) budować własne zasoby społeczności mogące sprostać jej potrzebom oraz (2) podejmować kroki na rzecz wprowadzenia zasobów z zewnątrz[1]. Mówiąc najprościej praca środowiskowa to „proces asystowania ludziom w podejmowaniu przez nich autonomicznych i kolektywnych działań prowadzonych po to, by ulepszyć społeczności, których są członkami i w których żyją"[2]. Tak zdefiniowana praktyka zawodowa obejmuje zróżnicowane typy aktywności pracowników socjalnych, to znaczy jest realizowana przez różnorodne role zawodowe. Tomasz Kaźmierczak, analizując istotne dla pracy środowiskowej zestawy takich ról, wskazuje przede wszystkim dwa. Pierwszy to pakiet ról odnajdywany w literaturze amerykańskiej:

- enabler[3] – to klasyczna rola zawodowa w pracy socjalnej – pomoc dla samopomocy: *enabler* pomaga ludziom tak, by byli w stanie sami sobie pomagać;
- pośrednik – łączy osoby potrzebujące wsparcia z systemami, które dysponują odpowiednimi zasobami;
- ekspert – doradza członkom społeczności co do działań, które pozwolą im lepiej się (z)organizować;
- planista – bada problemy społeczne występujące w społeczności i projektuje programy zaradcze;
- rzecznik – broni interesów tych jednostek i grup, których istniejące instytucje nie dostrzegają, zaniedbują, świadomie pomijają;
- aktywizator – stymuluje aktywność członków grup czy społeczności społecznie pokrzywdzonych do organizowania się i podejmowania działań przeciw opresywnym strukturom władzy.

1 Ch. Beckett, *Podstawy teorii dla praktyków pracy socjalnej*, APS, Warszawa 2010, s. 111–112.
2 T. Kaźmierczak, *Praca i praktyka środowiskowa – szkic o doświadczeniach brytyjsko-amerykańskich*, w: M. Grewiński, B. Skrzypczak (red.), *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa pedagogiki i polityki społecznej*, WSP TWP, Warszawa 2011, s. 69–90.
3 Autor opracowania podkreśla, iż w języku polskim słowo *enabler* nie ma odpowiednika, pochodzi od czasownika *enable* „umożliwiać".

Drugi z istotnych katalogów zawodowych ról środowiskowych to zestaw proponowany przez ekspertów brytyjskich:

- agent zmiany – identyfikuje problemy społeczności i luki w systemie dostępnych dla niej usług, poszukuje możliwości rozwijania innowacyjnych praktyk, poszerza kanały komunikacji między władzami publicznymi a społecznością;
- projektant usług – doradza w zakresie szkolenia i kształcenia personelu, zwraca uwagę na znaczenie kultury w systemach usług i ich praktyce, rozwija współpracę pomiędzy sektorem publicznym i społecznym;
- facylitator dostępu – pomaga ludziom poruszać się po (skomplikowanych) systemach usług, kieruje ich do dostępnych w społeczności zasobów, redukuje bariery w dostępie do usług;
- budowniczy potencjału – rozwija inkluzyjne społeczności, angażuje się w wykształcanie się społecznego przywództwa, pomaga w rozwoju lokalnych organizacji[4].

W Polsce, przy rosnącym zainteresowaniu środowiskową pracą socjalną, najbardziej aktualna jest propozycja zespołu ekspertów Laboratorium Innowacji Społecznej, w której wskazuje się trzy podstawowe środowiskowe role zawodowe:

- animator lokalny – wspiera powstawanie i sprawne funkcjonowanie grup zadaniowych, czyli grup świadomie i celowo organizowanych z myślą o rozwiązaniu konkretnych problemów lub zrealizowaniu określonych zadań praktycznych;
- organizator sieci – buduje i/lub rozbudowuje różnorodne w swym charakterze sieci społeczne: formalne i nieformalne, funkcjonujące zarówno wewnątrz społeczności, jak i wykraczające poza jej granice;
- lokalny polityk społeczny – asystuje członkom społeczności we włączaniu się i w aktywnym uczestniczeniu w procesach podejmowania i wdrażania decyzji dotyczących spraw publicznych[5].

Partycypacja publiczna i jej formy

Partycypacja publiczna to rodzaj relacji społecznej, która powstaje w sposób naturalny z chwilą zawiązania się społeczeństwa politycznego między dwoma kategoriami obywateli: tymi, którzy otrzymali mandat wykonywania funkcji publicznych (rządzenia) i tymi, którzy im ten mandat powierzyli. W istocie jest to relacja współpracy w regulowaniu kwestii publicznych. Partycypacja jako relacja społeczna jest szczególna tylko pod jednym względem – takim, że obejmuje zbiorowych aktorów[6].

4 Patrz więcej: T. Kaźmierczak, *Praca i praktyka środowiskowa...*, op. cit.
5 T. Kaźmierczak, B. Bąbska, M. Popłońska-Kowalska, M. Rymsza, *Środowiskowe role zawodowe pracownika socjalnego*, ISP, CAL, Warszawa 2013.
6 Patrz więcej: T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojecie, ramy teoretyczne*, w: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, ISP, Warszawa 2011.

Jeśli zatem partycypacja to rodzaj relacji społecznej między rządzącymi a rządzonymi, to zrozumiałe, iż w praktyce może ona przybierać różne kształty, które zostały nazwane „modelami partycypacji publicznej".

Model asymetryczny. Charakteryzuje się asymetryczną relacją władza lokalna – członkowie społeczności, zakładającą pierwszeństwo stanowiska władzy publicznej i jej dominującą rolę na każdym etapie kreowania polityk publicznych. Oznacza to, iż władze publiczne działają całkowicie samodzielnie i jednostronnie podejmując decyzje i wprowadzając je w życie. Owo pierwszeństwo stanowiska władz publicznych może być realizowane w dwóch wariantach: (1) władze publiczne działają całkowicie jednostronnie i samodzielnie, ale informują członków społeczności o podjętych decyzjach lub działaniach po ich podjęciu; (2) władze publiczne działają całkowicie jednostronnie i samodzielnie, ale oprócz informowania opinii społecznej o podjętych decyzjach lub działaniach po ich podjęciu dodatkowo je wyjaśniają i uzasadniają, nakłaniając do ich akceptacji.

Istotą modelu asymetrycznego jest jednostronny przekaz komunikatów – od władz lokalnych do obywateli. Odwrotny kierunek przekazu nie istnieje, oficjalne kanały komunikacji służą jedynie informowaniu (ewentualnie wraz z uzasadnieniem) opinii publicznej o podjętych przez władze decyzjach czy działaniach, są natomiast zamknięte dla mieszkańców. Ta jednokierunkowa komunikacja, pozostająca całkowicie w gestii władzy publicznej, przybierać może rozmaite style, w zależności od definiowania odbiorców komunikatu (do kogo przekaz jest skierowany: do wszystkich, do niektórych) oraz wykorzystywanych środków (jak komunikat jest przekazywany).

Model konsultacyjny. Wciąż charakterystyczna tu będzie asymetria w relacji władza lokalna – członkowie społeczności, jednakże stanowisko władz publicznych konfrontowane jest już z opinią publiczną i może być pod jej wpływem zmodyfikowane. Podstawowym warunkiem jest oczywiście informowanie opinii publicznej o planach i zamierzeniach, a więc o projektach decyzji lub działań, jakie władze zamierzają podjąć. W praktyce funkcjonowanie tego modelu oznacza, iż władze publiczne przed podjęciem działań informują o swych planach i aktywnie zasięgają opinii, przeprowadzając konsultacje społeczne oraz w mniejszym lub większym stopniu wykorzystują wyniki tych konsultacji do modyfikacji planów

Model symetryczny. Charakteryzuje się zrównoważoną relacją władza lokalna – członkowie społeczności, zakładającą (względnie) partnerskie wypracowywanie stanowiska. Nie zakłada się tu pierwszeństwa czy dominującej roli którejkolwiek ze stron na jakimkolwiek etapie kreowania polityk publicznych. W praktyce oznacza to, iż władze publiczne przed podjęciem decyzji i działań współpracują z partnerami społecznymi i wraz z nimi budują wspólne plany.

Jak łatwo zauważyć, typ relacji, właściwy dla modelu symetrycznego, najlepiej spełnia się w założeniach i praktyce deliberacji. Deliberację bowiem zwykło się rozumieć jako „publiczny proces komunikacji zorientowany na poszukiwanie wystarczająco dobrych argumentów przemawiających za określonymi ocenami oraz rozwiązaniami dyskutowanych kwestii i odnoszących się do istotnych problemów wspólnoty"[7]. Ale nie tylko deliberacja spełnia warunek zrównoważonej

7 *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008, s. 16.

relacji władza publiczna – członkowie społeczności. W grę wchodzić mogą także bardziej tradycyjne, negocjacyjne formy dochodzenia do wspólnych decyzji i budowania wspólnych planów. Dzieje się tak wówczas, gdy strony przystępują do dyskusji z wypracowanymi stanowiskami i w toku partycypacji dochodzi do zawarcia uzgodnień.

Model delegacyjny. To taki model partycypacji, dla którego znamienna jest również asymetria relacji władza lokalna – członkowie społeczności, jednak kierunek jej jest odwrotny niż w dwóch pierwszych modelach. Delegowanie zakłada nie tyle pierwszeństwo stanowiska prezentowanego przez członków społeczności, ile całkowite oddanie im sprawstwa. To intencjonalne wycofanie się władz publicznych z „bycia stroną", to obietnica o treści: „wprowadzimy w życie to, co zdecydujecie, a w niektórych przypadkach wręcz: zdecydujcie i wprowadźcie to w życie"[8]. W praktyce oznacza, że władze publiczne przekazują podejmowanie decyzji i działań grupom społecznym, i akceptują te decyzje oraz działania, kontrolując ewentualnie ich proceduralną poprawność czy zgodność z obowiązującym porządkiem prawnym.

Podstawowym kryterium wyodrębnienia modeli jest zakres posiadanego przez obu zbiorowych aktorów wpływu na bieg spraw publicznych. Identyfikując modele partycypacji publicznej przyjęto, iż źródeł różnych proporcji owego wpływu należy szukać w zespole czynników określonych zbiorczo jako lokalna kultura polityczna. Wpływa ona na sposób traktowania społeczności przez władze i władz przez społeczność: może być tak, że w lokalnej kulturze społeczność jest traktowana jako cenny, upodmiotowiony partner w sprawowaniu rządów, ale może być i tak, że jest ona jedynie środowiskiem działania władzy, biernym odbiorcą jej decyzji[9].

Środowiskowe role pracowników socjalnych wobec partycypacji publicznej

Rozpatrując związki między środowiskową pracą socjalną a partycypacją publiczną koncentruję się na modelu organizatora społeczności lokalnej, wypracowanym przez zespół ekspertów Laboratorium Innowacji Społecznej. Propozycja LIS stanowi najbardziej aktualną, ustrukturalizowaną i spójną koncepcję aktywności zawodowych, podejmowanych w ramach pracy środowiskowej. Role animatora lokalnego, organizatora sieci społecznych i lokalnego polityka społecznego mają swoje mocne uzasadnienia teoretyczne oraz egzemplifikacje empiryczne.

W poniższych analizach pozostaję na – nazwijmy to – poziomie operacyjnym. To nie jest poziom ogólnych refleksji, idei, generalnych założeń. To poziom konkretu – wskazuję te zadania i działania, przypisane każdej ze środowiskowych ról zawodowych pracowników socjalnych, które mogą mieć efekt dla stanu partycypacji publicznej.

8 Sformułowania zaczerpnięte z deklaracji ideowych International Association of Public Participation (http://iap2.affiniscape.com/index.cfm).
9 Patrz: A. Olech, T. Kaźmierczak, *Modele partycypacji publicznej*, w: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, ISP, Warszawa 2011.

Przede wszystkim zaznaczyć należy, iż pracownicy socjalni działając w środowiskowych rolach zawodowych mogą, po pierwsze, przyczyniać się do utrzymywania obecnie osiągniętego poziomu partycypacji publicznej, swoistego doskonalenia modelu aktualnie praktykowanego. Po drugie – co wydaje się istotniejsze – środowiskowe role zawodowe, niejako ze swej istoty, będą służyły podnoszeniu poziomu partycypacji publicznej, tzn. wspierały pozycje mieszkańców jako współrządzących. Jest to możliwe przez wyzwalanie i wspieranie obywatelskiej aktywności.

W asymetrycznym modelu partycypacji publicznej mieszkańcy nie biorą udziału w podejmowaniu decyzji publicznych. To taki typ relacji między rządzącymi a rządzonymi, w którym władze samorządowe ograniczają się do informowania o podejmowanych przez siebie decyzjach lub – co najwyżej – do ich wyjaśniania i uzasadniania.

Pracownicy socjalni w środowiskowych rolach zawodowych mogą działać na rzecz doskonalszej postaci modelu, tj. skuteczniejszego docierania informacji do mieszkańców. Jedną z podstawowych funkcji powstających w społeczności grup zadaniowych – zawiązywanie i wspieranie ich rozwoju należy do misji animatora lokalnego – jest:

> „*Upowszechnianie wiedzy i informacji*. (...) Dla społeczności lokalnej szczególnie istotne są te informacje, które podnoszą poziom zaradności życiowej mieszkańców, czynią ich bardziej kompetentnymi obywatelami – członkami lokalnej, regionalnej, narodowej i ponadnarodowej wspólnoty politycznej oraz budują/ wzmacniają ich kulturową tożsamość. Dzięki lokalnym grupom zadaniowym wiedza i informacje niedostępne dla społeczności lub będące zasobem prywatnym tylko niektórych jej członków mogą zostać upublicznione i stać się zasobem dostępnym ogółowi mieszkańców”[10].

Spośród podstawowych zadań animatora lokalnego istotne będą tu, jak należy sądzić, dwa przede wszystkim: animowanie wśród mieszkańców dyskusji, dotyczących ważnych aspektów codziennego życia, a zwłaszcza nierozwiązanych lokalnych problemów oraz moderowanie sytuacji edukacyjnych w środowisku.

Jeszcze więcej dla funkcjonalności modelu asymetrycznego może zrobić pracownik socjalny w roli organizatora sieci społecznych, bowiem:

> „Sieci służą jako rozgałęzione i żywotne kanały komunikacji, dzięki temu: (1) informacje rozchodzą się sprawnie i docierają do możliwie największej liczby jej członków, (2) wiedza o tym, co się dzieje, może być wspólnie podzielana, (3) ludzie mogą poznawać różne punkty widzenia prezentowane przez innych, ich zachowania zatem mogą być bardziej zrozumiałe i przewidywalne”[11].

W efekcie pełnienia obu środowiskowych ról zawodowych mieszkańcy będą więcej wiedzieć o decyzjach lokalnych władz i lepiej je rozumieć.

10 T. Kaźmierczak, B. Bąbska, M. Popłońska-Kowalska, M. Rymsza, *Środowiskowe role zawodowe...*, op. cit.
11 Ibidem.

Badanie diagnozujące stan partycypacji publicznej w Polsce, przeprowadzone na przełomie 2011/12 r., ujawniło powszechność modelu asymetrycznego, ale – uwaga – tylko w swojej pierwszej odmianie: w niemal 99% badanych gmin władze informowały mieszkańców o podejmowanych przez siebie decyzjach, ale uzasadniano i wyjaśniano te decyzje już tylko w 60% spośród tych gmin[12]. Ten zaobserwowany deficyt wyjaśniania i uzasadniania przez władze lokalne własnych decyzji może zostać kompensowany efektami działań animatora lokalnego i organizatora sieci społecznych.

Istotniejsze jednak jest to, że działając w każdej z trzech środowiskowych ról zawodowych pracownicy socjalni są w stanie aktywować wyższe poziomy partycypacji publicznej, a więc takie, w których mieszkańcy – rozmaicie – są włączani w podejmowanie decyzji.

Model konsultacyjny zakłada prowadzenie przez władze formalnego procesu konsultacji społecznych, co wymaga istnienia komunikacji dwukierunkowej między władzą a mieszkańcami. Konsultacje wymagają pewnego poziomu współpracy obu stron, w przeciwieństwie do informowania i wyjaśniania, opartego na komunikacji jednokierunkowej. Konsultacje społeczne na temat choćby jednego rozwiązania w przygotowywanych przez władze uchwałach prowadzone były w niemal 80% badanych gmin, co jest wynikiem zaskakująco wysokim. Z drugiej jednak strony, w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie w konsultacjach wzięło udział 10% respondentów (próba reprezentatywna dla ogółu mieszkańców Polski). Rodzi to oczywiście pytanie o jakość oraz rzeczywiste znaczenie konsultacji dla władz lokalnych – niska jakość i fasadowość konsultacji będzie zniechęcała mieszkańców do uczestnictwa w nich.

Konsultacje społeczne w Polsce – ich prowadzenie, efektywność, uczestnictwo obywateli – przypominają nieco mechanizm „błędnego koła". Z jednej strony wiadomo, że:

- wśród obywateli bardzo niewielki jest zakres wiedzy o tym, czym są konsultacje społeczne – kontakt z taką sytuacją deklaruje mniej niż jedna piąta badanych;
- oczekiwania wobec urzędów gmin lub miast, co do konsultowania pewnych tematów z obywatelami, są raczej niskie; obywatele nie interesują się tymi sprawami, ale też nie wiedzą, że mogą (czy też powinni) oczekiwać od władz, iż ważniejsze decyzje będą z nimi konsultowane;
- osoby, które uczestniczyły w konsultacjach społecznych, często deklarowały, iż musiały zabiegać o możliwość wyrażenia opinii, co może wynikać z nieefektywności wykorzystywanych kanałów informowania o realizowanych konsultacjach lub z nieadekwatnej formy konsultacji i ich organizacji – to zaś wskazywać może na bierność (czy może nawet niechęć) urzędów do włączania obywateli w proces konsultacji[13].

12 Badanie „Diagnoza stanu partycypacji publicznej w Polsce" przeprowadzone przez ISP w ramach projektu „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych".

13 Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Raport końcowy , załącznik 5 – wyniki badania „OMNIBUS" (www.partycypacja-obywatelska.pl).

Znamy także wyrażone wprost opinie przedstawicieli władz samorządowych i samorządowej administracji, co do gotowości mieszkańców do angażowania się w sprawy publiczne[14]:

> *...ale ludzie nie chcą chodzić na zebrania, wiele rzeczy ich nie interesuje*[15]
>
> *Ludzie nie są zainteresowani tym, co się dzieje. Jest mniejsza grupa osób, która jest zainteresowana, natomiast gros osób, w każdej miejscowości, ma to za przeproszeniem gdzieś. Oni po pracy wracają do domu i chcą mieć wszystko za darmo. Polacy są leniwi. Polakom się nic nie chce*[16].

I jeszcze komentarz badaczki sformułowany na podstawie wypowiedzi badanych:

> „Wielu badanych zarzuca mieszkańcom (...) brak aktywności i niechęć do podejmowania polemiki z władzą. Zadowoleni z zarządzania gminą przez burmistrza nie chodzą na konsultacje. Niezadowoleni chodzą, co z kolei zniechęca władze do organizowania konsultacji."[17]

W raporcie końcowym z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych sformułowano następujący wniosek, oddający istotę „błędnego koła": „Można powiedzieć, że mamy do czynienia ze wzajemnym wzmacnianiem się negatywnych przesłanek. Obywatele nie interesują się sprawami publicznymi i nie są pytani o opinie w tych sprawach. Im rzadziej są o nie pytani, tym mniejszą też mają motywację do tego, aby się nimi interesować"[18].

Niemniej jednak konsultacje społeczne są narzędziem pozwalającym mieszkańcom na udział w podejmowaniu decyzji publicznych, a bierność i wycofywanie się z takiej możliwości będzie obniżało rzeczywistą jakość partycypacji publicznej. Jeszcze jeden wniosek z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych brzmi: „Badania wskazują, że osoby, które uczestniczyły w jakiejś formie konsultacji społecznych, były z tego zaangażowania zadowolone. Osoby te miały także większe poczucie wpływu na wydarzenia w gminie/ mieście i otoczeniu. Można powiedzieć, że jednym z najlepszych instrumentów promocji konsultacji społecznych jest samo uczestnictwo w nich"[19]. Szansą na przerwanie „błędnego koła" i eliminację „wzajemnego wzmacniania się negatywnych przesłanek" będzie z pewnością aktywność pracowników socjalnych we wszystkich środowiskowych rolach zawodowych. W zasadzie trudno wyobrazić sobie, by fasadowo zostały przeprowadzone konsultacje społeczne w społeczności, gdzie mieszkańcy wiedzą, czym one są, chcą konsultować decyzje władz lokalnych, a władze lokalne będą doceniały wkład obywateli w jakość podejmowanych decyzji.

14 Badanie „Metody podnoszenia poziomu partycypacji" oraz badanie „Funkcjonalna diagnoza partycypacji publicznej", przeprowadzone przez ISP w ramach projektu „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych".

15 PBS Sp. z o.o., *Partycypacja wywołana? Przypadek gminy wiejskiej w województwie pomorskim*, w: A. Olech (red.), *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, ISP, Warszawa 2013, s. 21.

16 Z raportu W. Fenrycha, *Raport z realizacji programu "Decydujmy razem" w gminie miejskiej (...)*, publikacja w przygotowaniu.

17 M. Chrzczonowicz, *Święto plonów czy fundusze unijne? Polityczne spory czy położenie geograficzne?*, w: A. Olech (red.), *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, ISP, Warszawa 2013, s. 40–41.

18 Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Raport końcowy załącznik 5 – Wyniki badania „OMNIBUS" (www.partycypacjaobywatelska.pl).

19 Ibidem.

Nie do przecenienia wydaje się aktywność pracowników socjalnych występujących we wszystkich trzech rolach dla dwóch najbardziej zaawansowanych modeli partycypacji publicznej – symetrycznego i delegacyjnego.

Model symetryczny oznacza współdecydowanie, wspólne – przez przedstawicieli władz i mieszkańców bądź ich przedstawicielstw – wypracowywanie decyzji, które znajdą swe miejsce w uchwałach. Model delegacyjny oznacza zlecenie mieszkańcom – bądź ich przedstawicielstwom – podjęcia decyzji, która znajdzie swe miejsce w uchwale. Oba sposoby nie są praktykowane często, współdecydowanie zostało zidentyfikowane w niespełna 18% badanych gmin, delegowanie – w niespełna 13%. By miały szanse zaistnieć, władze lokalne muszą dostrzec w społeczności lokalnej upodmiotowionego partnera, kompetentnego i zdolnego do współrządzenia. Ale najpierw – społeczność musi tę podmiotowość zyskać lub raczej upewnić się w niej. Obie kategorie: ‚partycypacja publiczna', a zwłaszcza jej wysoki poziom oraz ‚podmiotowość społeczności lokalnej' są ze sobą sprzęgnięte. W jednym z raportów z badania „Funkcjonalna diagnoza partycypacji publicznej" znalazło się stwierdzenie: „być może na tyle partycypacji publicznej pozwala aktualnie taki a nie inny stan podmiotowości mieszkańców gminy"[20].

Doniesienia z badania[21] mówią o raczej niechętnym stosunku badanych osób (zarówno mieszkańców, jak i przedstawicieli władz samorządowych) do idei modelu symetrycznego (współdecydowania) i modelu delegacyjnego. W swych opracowaniach badacze podkreślają:

> „choć większość badanych widziała konieczność organizowania konsultacji, nikt nie widział korzyści ze ‚współdecydowania', tj. współpracy przedstawicieli władz i mieszkańców w wypracowywaniu decyzji. Wydaje się, że konsultacje są wystarczającym dla mieszkańców poziomem partycypacji – sytuacja „władza deleguje decyzje" wydawała się trudna do wyobrażenia. Kilkakrotnie powtórzyła się opinia, że to władza jest od rządzenia, a także, że nie wszystkie decyzje warto konsultować z mieszkańcami. Opinia taka podzielana jest przez rządzących."[22]

> „Delegowanie jako forma angażowania mieszkańców w podejmowanie decyzji jest dla respondentów czymś zupełnie egzotycznym. (...) w pierwszej chwili delegowanie jest kojarzone z „wyręczaniem" urzędników z pisania treści uchwał. Respondenci traktują to jako fanaberię – jako pomysł posunięty zdecydowanie za daleko, potencjalnie niekorzystny dla gminy, ze względów czysto organizacyjno-technicznych. Ich zdaniem tworzenie uchwał jest zadaniem aparatu urzędniczego gminy. Jednakże nawet gdy uczestnicy badania byli naprowadzani na to, że delegowanie tworzenia uchwał na mieszkańców nie musi oznaczać formułowania przez nich konkretnych zapisów prawnych, i tak spotykało się to z ich strony z pewną dezaprobatą. Argumentacja polegała przede wszystkim na tym, że gdyby powierzyć grupom mieszkańców

20 PBS Sp. z o.o., *Partycypacja wywołana? Przypadek gminy wiejskiej w województwie pomorskim*, w: A. Olech (red.), *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, ISP, Warszawa 2013, s. 26.

21 Badanie „Funkcjonalna diagnoza partycypacji publicznej", przeprowadzone przez ISP w 2013 roku w ramach projektu „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych".

22 M. Chrzczonowicz, *Święto plonów czy fundusze unijne? Polityczne spory czy położenie geograficzne?*, w: A. Olech (red.), *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, op. cit., s. 41.

tworzenie uchwał, to pominięta zostałaby odpowiedzialność na skutki budżetowe stworzonych przez nich zapisów. Podnoszono również fakt, że wedle respondentów *gros* uchwał rady nie zawiera treści, które mogłyby podlegać tego rodzaju delegacji, ponieważ ich treść sprowadza się do technicznego opisu, np. działek, dróg itd."[23]

„Wszyscy rozmówcy wypowiadali się pozytywnie o idei włączania mieszkańców w procesy decyzyjne. Samo współdecydowanie jako model jej realizacji budziło jednak wątpliwości zarówno przedstawicieli władz, jak i reprezentantów mieszkańców. Indagowanym niekorzystne wydawało się to, że mieszkańcy są nieprzygotowani do tego rodzaju uczestnictwa w podejmowaniu decyzji ze względu na nieznajomość prawa. Pojawiały się także obawy, że przy użyciu tego mechanizmu grupy mniejszościowe mogą narzucać swoją wolę większości. Niektóre głosy związane były ze specyficzną filozofią sprawowania władzy lokalnej. W jej myśl demokratyczny mandat, jaki otrzymali rządzący, nakłada na nich nie tyle prawo, ile obowiązek podejmowania ostatecznych decyzji. (...) Indagowani przez badacza rozmówcy w większości negatywnie oceniali samodzielne przygotowanie projektów uchwał jako metodę włączania mieszkańców w procesy decyzyjne. Pojawiały się tu podobne zastrzeżenia, jak wobec współdecydowania, czyli problemy z reprezentatywnością grupy przygotowującej taką uchwałę lub wniosek oraz skomplikowanym prawem, które dla mieszkańców jest trudne do zrozumienia."[24]

W jednej z gmin przedstawiciel władz samorządowych stwierdza:

Mając doświadczenie gospodarcze często wydaje się komuś na dole, że przedstawiany projekt, program czy inny temat działania jest mu dobrze znany i prosty, że nic tylko robić i działać. Potem się okazuje, że wcale tak nie jest, generuje się inna sytuacja, nagle okazuje się, że to skomplikowane. Ja osobiście jestem mocnym zwolennikiem konsultacji społecznych, dopuszczanie zwykłych ludzi nie jest bezsensowne, natomiast to wszystko musi mieć przyjęte kanony i nie wszystko można tak załatwić, tak się nie da. Nie chciałbym dyskusji budżetowej takiej szerokiej, społeczeństwo może to przecież ocenić w trakcie wyborów. Ludzie mogą decydować o takich sprawach im bliższych, jak np. budowa kąpieliska, tak to widzę.[25]

Nieodmiennie więc mieszkańcy traktowani są (i sami siebie traktują) jako pozbawionych wiedzy, umiejętności, zdolności rozumienia i – zapewne – zdolności uczenia się. Idea demokracji bezpośredniej, w myśl której administracja państwowa ogranicza swe kompetencje władcze

23 M. Solon-Lipiński, *Gdy wieś staje się sypialnią metropolii – casus miasta i gminy (...)*, w: A. Olech (red.), *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, op. cit., s. 51.
24 K. Stępnik, *Konsultacje społeczne jako instrument walki o władzę w gminie*, w: A. Olech (red.), *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, op. cit., s. 74 .
25 PBS Sp. z o.o., *Partycypacja wywołana? Przypadek gminy wiejskiej w województwie pomorskim*, w: A. Olech (red.), *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, op. cit., s. 21 .

przekazując część uprawnień decyzyjnych w ręce obywateli, nie wydaje się mieć w przytoczonych przypadkach poparcia[26].

Wobec takich postaw i opinii na temat współdecydowania i delegowania, bezsprzecznie warto zaproponować działania animatora lokalnego, organizatora sieci społecznych i lokalnego polityka społecznego.

I tak, kolejna podstawowa funkcja grup zadaniowych, których inicjowanie jest przestrzenią aktywności animatora to:

> „*Udział w procesach zarządzania publicznego*. Członkowie lokalnej społeczności mogą organizować się w grupy zadaniowe także po to, by bezpośrednio współuczestniczyć w kształtowaniu polityk publicznych jako zbiorowy partner odpowiedzialnych za ich prowadzenie władz publicznych. Udział ten może: (1) dotyczyć zarówno konstruowania zorientowanych na przyszłość planów i strategii, jak i podejmowania bieżących decyzji, (2) mieć miejsce w każdej fazie prowadzenia publicznych polityk – od fazy diagnozy potrzeb i problemów po fazę wdrażania przyjętych rozwiązań, (3) przebiegać na poziomie władz uchwałodawczych i wykonawczych, a także instytucji odpowiedzialnych za świadczenia różnego typu usług publicznych bezpośrednio zaspokajających potrzeby społeczności i jej członków"[27].

Spośród podstawowych zadań animatora lokalnego istotne będą tu: animowanie wśród mieszkańców dyskusji, dotyczących ważnych aspektów codziennego życia, a zwłaszcza nierozwiązanych lokalnych problemów, inicjowanie powstawania grup obywatelskich, motywowanie grup i środowisk do podejmowania aktywności ukierunkowanych na dobro wspólne, moderowanie sytuacji edukacyjnych w środowisku, pobudzanie energii potrzebnej do podjęcia i podtrzymania działania przez osobę czy grupę.

Organizator sieci społecznych sprawia, iż wzmacnia się podmiotowość społeczności. Sieci bowiem: (1) rozwijają zdolności działających w niej ludzi lub organizacji do wywierania wpływu na instytucje publiczne i prywatne bądź na inne grupy – sprawowania kontroli nad decyzjami, które ich dotyczą lub dotyczą zasobów niezbędnych do osiągania ważnych dla nich celów, (2) przydają pewności siebie, wiary i zaufania we własne możliwości i zdolności, (3) dostarczają wiedzy

26 Należy jednak dodać, że nie zawsze i nie wszędzie idea delegowania decyzji publicznych na obywateli spotyka się z takimi reakcjami, jak zaprezentowane powyżej. Warto przytoczyć przykłady budżetów obywatelskich lub partycypacyjnych, które zyskują coraz większą popularność. Budżet obywatelski tworzono w Płocku, Tarnowie, Dąbrowie Górniczej, Chorzowie, Puławach, Gorzowie Wielkopolskim, Sopocie, Wrzeszczu Dolnym, Poznaniu, Łodzi, Elblągu, Wrocławiu, Zielonej Górze, województwie podlaskim – by wymienić najbardziej znane. Także w Radomiu – choć tu potraktowany został jako „rodzaj konsultacji społecznych". Intencje stojące za wprowadzaniem w życie budżetów obywatelskich mogą być, rzecz jasna, rozmaite. Interesująco skomentował je W. Szymański pisząc o budżecie obywatelskim Wrocławia: „Rządzący gminami początkowo do pomysłów dzielenia się władzą podchodzili niechętnie. Bo po co mieszkańcy mają się wtrącać, skoro raz na cztery lata dają prezydentowi czy burmistrzowi mandat do podejmowania decyzji w ich imieniu. Czy nie są szczęśliwi ze stadionów, aquaparków, sal koncertowych? Po co wreszcie otwierać drzwi oszołomom i krzykaczom, którzy zarzucą urzędników swoimi szalonymi pomysłami? Władza lepiej wie, czego lud pragnie. Taką postawę potwierdzają doświadczenia Wrocławia. Bo choć budżet obywatelski mamy, to wprowadzano go bez wielkiej wiary w powodzenie. Do podziału na finansowanie pomysłów zgłoszonych przez mieszkańców przewidziano skromne 2 mln zł. Władze Wrocławia zachowały się tak, jakby nie miały zaufania do wrocławian, że ci będą potrafili odpowiedzialnie wydać większą kwotę. W tej sytuacji trudno było oprzeć się wrażeniu, że cały projekt to jedynie PR-owska zagrywka. (...) ...bardziej odpowiedź na modę niż realne dopuszczenie obywateli do współdecydowania. Budżetu obywatelskiego zwyczajnie nie wypada nie mieć.". Opinia ta zostaje jednak zastąpiona przez konstatację o rzeczywistym sukcesie wrocławskiego budżetu obywatelskiego (http://m.wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,106542,13882424,Wyznania_nawroconego__Budzet_obywatelski_to_nie_klapa.html).

27 T. Kaźmierczak, B. Bąbska, M. Popłońska-Kowalska, M. Rymsza, *Środowiskowe role zawodowe*..., op. cit.

i umiejętności niezbędnych do analizowania i rozumienia procesów społecznych, ekonomicznych i politycznych, kształtujących sytuację społeczności oraz poziom i jakość życia jej członków[28].

Aktywność organizatora sieci społecznych wzmacnia podmiotowość społeczności i skutkuje wzrostem poziomu kapitału społecznego. Wchodząc w role: inicjatora, pośrednika, łącznika, moderatora czy też facylitatora, celem organizatora sieci społecznych jest rozwijanie współdziałania na różnych poziomach i między różnymi podmiotami:

- między poszczególnymi mieszkańcami,
- między grupami mieszkańców,
- między poszczególnymi lokalnymi instytucjami/organizacjami,
- między instytucjami/organizacjami a mieszkańcami,
- między mieszkańcami a władzą[29].

Jeśli sieci są zbudowane i w ich ramach rozwija się współdziałanie różnych podmiotów, ulokowanych na różnych poziomach, a zwłaszcza współdziałanie mieszkańców i władz, to naturalną tego konsekwencją może stać się praktyka wspólnego przygotowywania projektów uchwał (symetryczny model partycypacji publicznej). W tym dokładnie wyraża się „podstawowe zadanie organizatora sieci społecznych: inicjowanie spotkań z mieszkańcami (także z udziałem osób funkcyjnych reprezentujących lokalne władze, instytucje oraz organizacje), umożliwiających wzajemne poznanie się, wymianę poglądów, wspólne omówienie problemów i, co najważniejsze, wypracowanie wspólnych pomysłów na ich rozwiązanie”[30].

Najwięcej jednak ma tu do zrobienia pracownik socjalny, funkcjonujący w roli lokalnego polityka społecznego, bowiem „koncentruje swoją pracę w społeczności na asystowaniu jej członkom we włączaniu się i w aktywnym uczestniczeniu w procesach podejmowania i wdrażania decyzji dotyczących spraw publicznych, które są prowadzone przez organy władzy publicznej przede wszystkim działające na szczeblu gminnym, a które bezpośrednio dotyczą interesów mieszkańców”[31].

Aktywność lokalnego polityka społecznego ma swoje konkretne efekty do bezpośredniego wykorzystania w modelu symetrycznym i delegacyjnym. Chodzi o takie jego podstawowe zadania jak: organizowanie i moderowanie zespołów strategicznego planowania, moderowanie spotkań planistycznych, strategicznych (na poziomie osiedla, dzielnicy, gminy), identyfikacja różnorodnych potrzeb przez spotkania z grupami problemowymi, grupami interesu, współpraca z podmiotami i aktorami społecznymi dla potrzeb planowania i tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych.

28 Ibidem.
29 Ibidem.
30 Ibidem.
31 Ibidem.

Środowiskowe role pracowników socjalnych wobec aktywności obywatelskiej

Aktywność obywatelska to, w swej istocie, zgłaszanie władzom samorządowym uwag, opinii i postulatów dotyczących życia lokalnej wspólnoty. W praktyce może przybierać rozmaite formy – od gotowości spotykania się z przedstawicielami władz, zabierania głosu na sesjach rady, udziału w akcjach protestacyjnych do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Fakt formułowania opinii i sugestii przez mieszkańców może być efektem aktywności pracownika socjalnego, pełniącego rolę animatora lokalnego i organizatora sieci społecznych.

Animator, inicjując powstawanie grup zadaniowych, sprawia, iż możliwa staje się – to kolejna funkcja grup zadaniowych:

> „*Artykulacja potrzeb i rzecznictwo interesów*. Członkowie lokalnej społeczności mogą się organizować, by publicznie dawać wyraz swoim potrzebom i identyfikowanym interesom. W ten sposób istnienie owych potrzeb i interesów jest komunikowane innym członkom społeczności, ale przede wszystkim władzom publicznym działającym na poszczególnych szczeblach administracji, co jest warunkiem koniecznym podjęcia przez właściwe organa i instytucje odpowiednich i oczekiwanych przez obywateli działań. Co więcej, grupy zadaniowe mogą podejmować bardziej energiczne kroki, by władze publiczne do tych działań zmobilizować lub wyegzekwować od nich należne na mocy prawa decyzje”[32].

Oczywiście władze mogą owe opinie i sugestie w różnym stopniu wykorzystać do modyfikacji swoich planów. Mówiąc inaczej – w różnym stopniu „egzekwowanie od władz publicznych należnych na mocy prawa decyzji” może się powieść. Spośród podstawowych zadań animatora lokalnego istotne będą tu, jak należy sądzić, dwa przede wszystkim: motywowanie grup i środowisk do podejmowania aktywności ukierunkowanych na dobro wspólne oraz pobudzanie energii potrzebnej do podjęcia i podtrzymania działania przez osobę lub grupę.

Organizator sieci społecznych, budując czy rozbudowując formalne i nieformalne powiązania między członkami społeczności lokalnej sprawia, że – jeszcze jedna szczegółowa funkcja sieci – tworzy się przestrzeń dialogu, w której ucierać się może opinia publiczna oraz krystalizować kategoria „dobra wspólnego”. Właśnie to „ucieranie się opinii publicznej” skutkować może zgłaszaniem uwag i sugestii mieszkańców formułowanych wobec planowanych przez władze działań. By jednak było to możliwe, pracownik socjalny działając w roli organizatora sieci społecznych musi wypełniać większość podstawowych zadań, przypisanych tej roli, a więc: budować relacje społeczne między członkami społeczności, służyć jako kanał lub dostarczać kanału, dzięki któremu członkowie sieci pozostają w łączności czy wzajemnych kontaktach, zachęcać ludzi i organizować im warunki (np. spotkań), aby ich wzajemne relacje były podtrzymywane.

32 Ibidem.

Bardziej spektakularnym sposobem zgłaszania opinii i sugestii przez mieszkańców są protesty wyrażane wobec działań władz. Jak piszą Piotr Matczak i Arkadiusz Peisert, „Protesty przeciwko poczynaniom władz są trwałym – jak można sądzić – elementem życia publicznego w krajach demokratycznych. Są oczywistym prawem obywateli, zaś przejawy korzystania z tego uprawnienia są dobrą miarą pluralizmu politycznego i aktywności obywatelskiej”[33]. Świadomość tego uprawnienia i korzystanie z niego będzie wyrazem „podejmowania bardziej energicznych kroków, by wyegzekwować od władz należne na mocy prawa decyzje” przy „skrystalizowanej kategorii ›dobra wspólnego‹”.

Najbardziej dojrzałą – i jednocześnie wymagającą – formułą aktywności obywatelskiej jest korzystanie z inicjatywy uchwałodawczej. Skala występowania obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych jest niewielka[34], tym bardziej więc nabierają znaczenia działania pracowników socjalnych funkcjonujących w środowiskowych rolach zawodowych.

Dodajmy, że katalog umiejętności właściwych pracownikowi socjalnemu funkcjonującemu w roli organizatora sieci społecznych zawiera także dwie następujące: uświadamianie reguł i mechanizmów tworzenia i prowadzenia polityk publicznych oraz doradzanie w zakresie stosowania właściwych form protestu.

***

Generalnie rzecz biorąc, efekty działań pracowników socjalnych występujących w środowiskowych rolach zawodowych mogą stać się dobrą odpowiedzią na zasygnalizowane problemy w praktykowaniu bardziej zaawansowanych modeli partycypacji publicznej.

Pierwszy – bierność mieszkańców, brak gotowości, chęci, motywacji do angażowania się w sprawy publiczne. Animator pobudza energię potrzebną do podjęcia i podtrzymania działania przez osobę lub grupę, organizator sieci zasila je ideami, entuzjazmem, wsparciem.

Drugi – postrzegany brak kompetencji mieszkańców, niepozwalający im na podejmowanie publicznych decyzji. Animator podnosi poziom wiedzy i umiejętności mieszkańców inicjując powstawanie grup o charakterze edukacyjnym czy organizując wydarzenia edukacyjne. Organizator sieci społecznych sprawia, iż dostarczają one wiedzy i umiejętności niezbędnych do analizowania i rozumienia procesów społecznych, ekonomicznych i politycznych.

Trzeci – problem z reprezentatywnością grupy, przyjmującej delegację przygotowania projektu uchwały. Animator inicjuje powstawanie grup obywatelskich, organizator sieci społecznych tworzy warunki do nawiązywania i utrzymywania kontaktów między członkami społeczności, lokalny polityk społeczny identyfikuje różnorodne potrzeby poprzez spotkania z grupami problemowymi, grupami interesu. To wizja dobrze funkcjonującej społeczności lokalnej, w której prowadzona jest praca środowiskowa rozumiana jako „długofalowy proces upodmiotowienia ludzi jako członków konkretnej wspólnoty terytorialnej, tworzenia sieci współpracy i lokalnych struktur, które na stałe

33 A. Peisert, P. Matczak, *Aktywność lokalnej wspólnoty politycznej a modele partycypacji*, w: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, ISP, Warszawa 2012.
34 Ibidem.

będą wspierać rozwój lokalny, umożliwiając społeczności rozwiązywanie własnych problemów, wzmacniając potencjał zarówno grup, jak i całej społeczności i współtworząc środowisko zmiany ukierunkowanej na polepszenie jakości życia”[35].

35 T. Kaźmierczak, B. Bąbska, M. Popłońska-Kowalska, M. Rymsza, *Środowiskowe role zawodowe*..., op. cit.

II

Uwarunkowania

/

Socjokulturowe uwarunkowania wdrażania metody OSL na poziomie lokalnym

/ Magdalena Dudkiewicz

Kiedy myślimy o możliwych barierach we wprowadzaniu innowacji społecznych, do jakich niewątpliwie można zaliczyć działania mające umocnić metody organizowania społeczności lokalnej, najczęściej przychodzą nam do głowy zagadnienia natury prawnej, organizacyjnej czy finansowej. Tymczasem bardzo wiele zależy od nastawienia wszystkich aktorów tego procesu, od zidentyfikowania i zmierzenia się z wieloma uprzedzeniami czy stereotypami, jakie tkwią zarówno w tych, którzy starają się zainicjować zmianę, jak i w tych, którzy stanowią adresatów takich działaniach, a także w szeroko pojmowanym otoczeniu społecznym tego złożonego procesu. Poniższy tekst stanowi próbę zrekonstruowania tego rodzaju uwarunkowań natury socjokulturowej, jakie udało się zidentyfikować w doświadczeniach empirycznych i badawczych.

Wyzwania, a nawet bariery natury mentalnej i kulturowej, które oddziałują na rozwój pracy środowiskowej, można w nieco uproszczony sposób ulokować na trzech poziomach: osoby organizatora społeczności lokalnej (czyli bezpośredniego realizatora działań środowiskowych, nazywanego dalej „organizatorem"), jego otoczenia zawodowego, czyli kierownictwa i innych pracowników socjalnych w instytucji pomocy społecznej oraz szeroko rozumianego otoczenia lokalnego, w tym społeczności, gdzie pracownik socjalny prowadzi swoje działania (umownie określanej dalej w tekście jako „społeczność projektowa"), otoczenia instytucjonalnego (w tym instytucji publicznych i niepublicznych), społeczności lokalnej oraz władz lokalnych. Wspomniane uproszczenie dotyczy przede wszystkim nieostrych granic pomiędzy tymi barierami, ich przenikania się i wzajemnego wpływania na siebie. Rzecz w tym, że **żadna z wymienionych płaszczyzn nie funkcjonuje w próżni**, najlepiej przygotowany organizator może nie być w stanie ustrzec się uprzedzeń i stereotypowego podejścia w nieprzyjaznym środowisku, najbardziej otwarte środowisko zawodowe może z trudnością przebijać się z wyznawanymi i realizowanymi wartościami przy nieprzychylnej władzy lokalnej, a najbardziej świadomy swojej roli włodarz będzie napotykał na poważne trudności, gdy jego potencjalnym partnerem w działaniach społecznych jest zamknięta i niechętna zmianom modernizacyjnym placówka pomocowa.

By jednak możliwe stało się stawienie czoła tym zależnościom, za konieczne uznać trzeba przyjrzenie się kulturowym i mentalnym uwarunkowaniom na każdym wyróżnionym analitycznie poziomie. Uniwersalne, podstawowe wyzwanie wydaje się sprowadzać do **budowania relacji partnerskiej**, zaistnienie której stanowi większą trudność, niż by się to na pierwszy rzut oka wydawało. Ponieważ partnerstwo to słowo modne, często bezrefleksyjnie używane do określenia różnych typów zależności między podmiotami, warto pokusić się o wskazanie choćby podstawowych czynników sprzyjających budowaniu partnerskich relacji. Niestety, w systemie pomocy społecznej, szczególnie w odniesieniu do relacji z klientem nie brakuje tendencji *ex definitione* antypartnerskich – wszak relacja pomocowa zachodzi pomiędzy w oczywisty sposób nierównymi stronami: dysponentem zasobów i tym, kto odczuwa deficyt. Nieco łatwiej partnerstwo można sobie wyobrazić na szczeblu instytucjonalnym – ośrodek pomocy społecznej i władza lokalna, a najprościej (w sensie istnienia najmniejszej liczby obiektywnych barier) jest je chyba osiągnąć między różnymi instytucjami, działającymi w społeczności lokalnej.

Niezależnie jednak od tego, na jakim poziomie będziemy starali się lokować relacje partnerskie, warto zwrócić uwagę na dwa komponenty, które niewątpliwie w uniwersalny sposób

sprzyjają ich budowaniu. Chodzi o wzajemne poznanie, zrozumienie i uwzględnianie w działaniach zarówno deficytów i ograniczeń, jak i potencjałów, czy wręcz atrybutów obu stron oraz o **inicjowanie relacji wymiany, definiowanej w kategoriach możliwych do osiągnięcia przez obie strony relacji korzyści**, które często składają się też na tzw. dobro wspólne, rozumiane np. jako rozwój całej społeczności. Takie nastawienie, nawet jeśli nie wypełnia ambitnych definicji idealnego partnerstwa, niewątpliwie stanowi istotny krok na tej drodze, niestety, wbrew pozorom często trudny do wykonania.

Organizator społeczności lokalnej, czyli bezpośredni realizator działań środowiskowych

Partner, a nie klient – partner, a nie opiekun

Efektywne realizowanie pracy socjalnej metodą środowiskową wymaga dokonania zmiany sposobu postrzegania jej adresatów. Nie jest to proste przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, praca socjalna z definicji jest prowadzona przez przygotowanych do tego specjalistów, czyli osoby o określonym wykształceniu, pozycji społecznej i stabilizacji zawodowej w środowiskach z określonymi deficytami, nie tylko natury materialnej, ale także – co dla próby budowania relacji partnerskiej szczególnie ważne – edukacyjnej, społecznej, samoświadomościowej, mentalnej, kulturowej. Ta nierównowaga (w rzeczywistości często nie tak wielka i znacząca, jak by się wydawało (o czym dalej) – znacznie utrudnia nawiązanie relacji partnerskiej. Drugie źródło trudności stanowi tradycyjny, rozpowszechniony sposób budowania relacji w systemie pomocy społecznej. To relacja pomocowa, która dokonuje się albo na osi: opiekun – podopieczny, albo profesjonalista od pomagania (rozumiany jako usługodawca) – klient (usługobiorca). Oba podejścia – chociaż teoretycznie odmienne, a nawet przeciwstawne (co wiąże się też z istotną, przynajmniej w teorii, zmianą paradygmatu z „opieki" na „pomoc") w praktyce nieustająco się przenikają. Rzecz jednak w tym, że na etapie budowania relacji partnerskiej oba stanowią ślepą ulicę. Pierwsze jest „cieplejsze", drugie bardziej formalne, jednak oba są zbudowane na działaniach silniejszego (bogatszego w zasoby, decyzyjnego) na rzecz słabszego (doświadczającego deficytów, podporządkowanego). Takie postrzeganie tej relacji dobrze pokazuje język, jakim organizatorzy społeczności lokalnej mówią o członkach społeczności projektowej. Wykazała to analiza semantyczna z wykorzystaniem metody pola semantycznego, która ujawniła sposób postrzegania społeczności projektowych m.in. przez organizatorów, którzy w ich obrębie prowadzili swoje działania w ramach projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów pomocy i integracji społecznej"[1]. Ich zaangażowanie w znacznym stopniu wyjaśnia przewagę wyrażeń charakteryzujących społeczność projektową

1 M. Dudkiewicz, *Język jako odzwierciedlenie sposobu myślenia o społecznościach projektowych*, w: M. Dudkiewicz (red.), *Oblicza zmiany lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych 2013 (w przygotowaniu).

w sposób pozytywny, jednak należy zwrócić uwagę na strukturę także bardzo licznych wyrażeń negatywnych. Szczególnie zdumiewa fakt, że przeważają takie, które nie tyle odnoszą się bezpośrednio do cech i zachowań tych osób, ile raczej charakteryzują złą sytuację, w jakiej się znajdują (są to problemy społeczne – ubóstwo, uzależnienia, osamotnienie, a także wykluczenie, „odstawanie" od społeczeństwa, bezradność, niska samoświadomość, brak aspiracji – często wynikające ze „złego" urodzenia oraz doznawane przez nich negatywne emocje, przede wszystkim nieufność i strach). Niezależnie od – zapewne dość wysokiego – stopnia trafności takiej diagnozy, istotną przeszkodę w nawiązaniu relacji partnerskich jest chętne lokowanie przez organizatorów przyczyn tych deficytów raczej poza sprawczością samych zainteresowanych, to raczej zły świat, który ich otacza, a nie oni stanowią źródło problemu. Tymczasem **partnerstwo musi zakładać sprawczość obu stron, inaczej nie sposób uwolnić się od jednoznacznie określonej relacji tego, który pomaga – ma zasoby i wie lepiej, z tym, który jest adresatem tej pomocy**. Mówiąc najprościej: gdy organizator postrzega członków społeczności projektowej raczej jako bierne ofiary działania negatywnych czynników zewnętrznych, trudno mu będzie działać nie dla nich, lecz z nimi.

Za pozytywny należy niewątpliwie uznać fakt, że omawiana analiza wykazała jednak przewagę wyrażeń konotowanych pozytywnie. Znalazły się tu takie zalety członków społeczności projektowych, jak aktywność i zaangażowanie, gotowość na zmiany, w tym deklarowana chęć podejmowania edukacji, uczestnictwo w życiu społecznym, ogólna samodzielność i radzenie sobie, w tym aktywność zarobkowa oraz zdolność do współpracy, współdziałania i budowania wspólnoty. Koniecznie należy też podkreślić bardzo konkretne atuty, które organizatorzy widzą w poszczególnych osobach, takie jak wiedza i kompetencje społeczne, czy realna ocena własnych możliwości i potrzeb.

Na koniec zwróćmy uwagę na jeszcze jedno, szczególne zagrożenie dla budowania partnerskiej relacji. Wśród konotowanych pozytywnie przez organizatorów cech członków społeczności znalazło się okazywanie wdzięczności za okazaną pomoc (takie jak: *nie narzeka, przeprosił na drugi dzień* czy *idealny przykład klienta pomocy socjalnej*). Organizator społeczności lokalnej nie powinien budować swoich relacji ze społecznością na oczekiwaniu wdzięczności lub uległości, dla zaistnienia relacji partnerskich zdecydowanie bardziej pożądane są sytuacje, gdy osoby, do których kierowane są działania organizatora, *traktują OPS z zaufaniem* i *postrzegają pracowników socjalnych w nowych rolach*[2].

Drugim – obok nastawienia na dostrzeganie (a następnie ujawnianie i wykorzystywanie) zasobów adresatów działań pomocowych – warunkiem zaistnienia partnerskich relacji jest wyjście z roli tego, który z definicji wie lepiej, czego ludziom trzeba, po to, by dostrzec priorytety drugiej strony. **Pokusa budowania innym „dobrego życia" jest u osób zajmujących się pomaganiem im bardzo silna, często w nieuświadamiany sposób ściśle wiąże się z prawdziwym poświęceniem i altruizmem**[3]. Jednak, po pierwsze, tak nie da się zbudować relacji partnerskich, po drugie – takie

2 Wyrażenia zapisane kursywą pochodzą z wywiadów z organizatorami społeczności lokalnej, por. ibidem.

3 Szeroko analizowałam to zagadnienie w odniesieniu do działań pracowników organizacji pozarządowych, por. M. Dudkiewicz, *Technokraci dobroczynności. Samoświadomość społeczna pracowników organizacji pozarządowych w Polsce*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

podejście niesie ze sobą wielkie ryzyko odrzucenia (lub, co gorsza, zmarnowania) niesionej pomocy, a w efekcie powstania u niosącego pomoc poczucia bezsensu podejmowanych działań i wypalenia. Dlatego u pracownika socjalnego zdecydowanie potrzeba podejścia animacyjnego, nie zaś liderskiego, co ma bezpośrednie przełożenie na charakter i przebieg inicjowanej przez niego zmiany społecznej[4]. To istotne wyzwanie, gdyż w relacji pomocowej pomagającemu jest znacznie łatwiej wejść w rolę przywódcy niż towarzysza, który wykorzystując zasoby społeczności stara się też nakłaniać ludzi od autorefleksji, a w konsekwencji do rozbudzania nowych aspiracji i kreowania nowych potrzeb; który nie mówi, jakie cele są dobre, a jakie złe, lecz stara się wspólnie z ludźmi, którym pomaga, rozważać ich użyteczność; który dopuszcza różnorodność, a nawet sprzeczności i zaistnienie konfliktu; który nie skupia się całkowicie na konkretnej grupie, lecz raczej inspiruje powstawanie nowych, które stara się usamodzielniać i który wreszcie nie dąży do rozpoznawalności; nie staje na czele społeczności, lecz inspiruje, pobudza, stymuluje, zachęca do wyłaniania liderów, do aktywności, kooperacji, partycypacji i brania odpowiedzialności. Dlaczego to takie trudne? Chociażby dlatego, że konsekwentne zastosowanie takiego podejścia powoduje istotny kłopot z miarami sukcesu, co wynika z nastawienia nie na jakiś konkretny efekt, lecz na proces (zaangażowania, odkrywania, rozbudzania). Także dlatego, że **to pozornie proste „nastawienie na proces" wymaga gotowości na długie oczekiwanie na jakikolwiek efekt, i zgodę na to, że może on się ujawnić w nieoczekiwanych miejscach i dziedzinach**.

Wróćmy teraz do zasygnalizowanej wcześniej kwestii asymetrii między pracownikami socjalnymi i ich podopiecznymi. Badanie przeprowadzone na potrzeby innowacyjnego projektu „Pomosty. Budowanie kapitału społecznego młodzieży ze środowisk wiejskich Warmii i Mazur"[5], dotyczące kapitałów kulturowych młodych ludzi korzystających z pomocy społecznej oraz pracujących na ich rzecz pracowników socjalnych w województwie warmińsko-mazurskim, pokazało, że badane grupy różnią się między sobą w znacznie mniejszym stopniu, niżby się wydawało. Zasadnicza różnica, jak się bowiem okazało, dotyczy usytuowania w miejscowej strukturze społecznej, nie zaś kulturowych kompetencji i z nich wynikających wyznaczników położenia społecznego. Jak piszą autorzy raportu, „w świecie niedokończonej i/lub pozornej transformacji, który zatrzymał się około połowy lat 90., struktura społeczna jest dosyć spłaszczona"[6]. Prowadzi to do sytuacji „powszechnego ‹przeceniania› quasi-obiektywnych różnic wynikających z faktu posiadania pracy, określonego miejsca w pionowych i hierarchicznych układach społecznych (np. w rolach zawodowych czy relacjach władzy). W konkretnych praktykach społecznych tego typu różnice zaczynają działać ekskluzywnie – jednych zamykając w społecznościach quasi-klikowych, a innych w quasi-gettach."[7].

4 Szerzej na ten temat: M. Dudkiewicz, *Inicjatorzy zmiany społecznej*, w: E. Bogacz-Wojtanowska, W. Gumuła, S. Rębisz, *Zróżnicowanie i zmienność społecznego świata – Księga Jubileuszowa Profesora K. Z. Sowy*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2012.

5 Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego na potrzeby Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Raport z badań jest cytowany poniżej.

6 Por. B. Fatyga i inni, *Raport zbiorczy z badań jakościowych i ilościowych w projekcie Pomosty. Budowanie kapitału społecznego młodzieży ze środowisk wiejskich Warmii i Mazur. Wnioski i rekomendacje praktyczne*, Instytut Badawczo-Szkoleniowy, Stowarzyszenie Tratwa, Olsztyn 2012, s. 7.

7 Ibidem.

Konieczne staje się zatem takie postrzeganie profesjonalizmu w działaniach pomocowych, które pozwoli pracownikom socjalnym **wyzbyć się przekonania o swojej wyższości i z pokorą przyznać, że to korzystający z pomocy jest gospodarzem tej relacji – im szybciej taką rolę zaakceptują, tym łatwiej będzie im się na co dzień poruszać w tym złożonym układzie**. Takie podejście wcale nie podważa ani ich doświadczenia, ani obiektywnej wiedzy, jednak stanowi poważne wyzwanie mentalne. Dobra wiadomość jest taka, że praca ze społecznością lokalną (ze społecznością, a nie dla społeczności) najlepiej się do takiej relacji nadaje, właśnie ze względu na – skądinąd, jak zostało to wcześniej wykazane – często kłopotliwą cechę, jaką jest brak możliwości precyzyjnego przewidywania efektów i nastawienie na zainicjowanie złożonych procesów, nie zaś osiąganie łatwo mierzalnych konkretnych rezultatów.

Najogólniej można więc powiedzieć, że dwa największe wyzwania mentalne dotyczące samych organizatorów społeczności lokalnej to:

- przesunięcie postrzegania – a co za tym idzie, traktowania członków społeczności projektowej w kierunku lokowania w nich samych odpowiedzialności za swój los (co oznacza zarówno dostrzeganie i docenianie atutów, jak i odejście od poszukiwania raczej poza nimi źródeł niepowodzeń i deficytów);
- dostrzeżenie i zaakceptowanie, że światy „pomagaczy" i korzystających z pomocy nie są wcale tak dalece odmienne, jak sugerowałyby to obecnie zajmowane pozycje w hierarchii społecznej.

Otoczenie zawodowe organizatora społeczności lokalnej

Partnerskie relacje między pomagającymi i tymi, którzy korzystają z pomocy, oparte na regułach wymiany i współpracy, to wyzwanie zasadnicze, ale nie jedyne. Istotne wyzwania stoją także przed najbliższym otoczeniem zawodowym organizatora społeczności lokalnej, mówiąc po prostu – przed instytucją, w której jest zatrudniony, czyli ośrodkiem pomocy społecznej. **Chodzi o zrozumienie i faktyczne (nie zaś poprawnościowe czy fasadowe) zaakceptowanie istoty metody środowiskowej.** Jak trudne jest już samo zrozumienie istoty takiego działania, pokazały badania jakościowe prowadzone na potrzeby projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów pomocy i integracji społecznej" w jego fazie diagnozy[8]. Metoda środowiskowa była wprawdzie przez badanych pracowników socjalnych oceniana jako sensowna i potrzebna, widzieli w niej także potencjalne źródło sukcesu zawodowego, jednak jednocześnie nie tylko oceniali ją jako trudną do zainicjowania i zrealizowania, ale przede wszystkim błędnie lokowali – niemal wyłącznie między adresatami pomocy i pracownikami służb społecznych, z pominięciem jakichkolwiek instytucji

8 Por. M. Dudkiewicz (red.), *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*, raport z badań jakościowych prowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu systemowego do działania 5.4 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, pn. *Tworzenie i rozwijanie standardów pomocy i integracji społecznej*; ISP, Warszawa 2011 (redakcja i współautorstwo raportu); [http://www.isp.org.pl/publikacje,25,466.html].

niepublicznych, wątków samopomocowych, a także szerszych kontekstów demokracji i społeczeństwa obywatelskiego czy po prostu „wspólnej sprawy".

Rzecz jednak w tym, że nawet prawidłowe rozumienie istoty metody OSL nie chroni kierownika i personelu OPS przed trudnościami z „operacyjnym" zaakceptowaniem konsekwencji funkcjonowania tej metody na co dzień. Wymaga to istotnych zmian w podejściu do sposobu oceniania organizatora społeczności lokalnej w sytuacji, gdy jego praca przestaje być „policzalna" liczbą teczek, zrealizowanych wywiadów środowiskowych czy zawartych kontraktów. Do tego dochodzi długie – z definicji – oczekiwanie nie tylko na znaczące, ale po prostu na jakiekolwiek efekty działań organizatora – w jego pracę wpisane jest nieustanne inwestowanie (czasu, uwagi, aktywności, pomysłów, a czasem także środków materialnych) w społeczność, z którą pracuje, inwestowanie często „w ciemno" w tym sensie, że bardzo trudno jest przewidzieć, czy skończy się ono jakimkolwiek sukcesem, a jeśli nawet, to kiedy i w jakiej formie ten sukces nastąpi. Wydaje się, że jedynym sposobem na poradzenie sobie z tymi kłopotami jest **zastosowanie wobec działania organizatora przemyślanej i pogłębionej ewaluacji, z definicji nastawionej na proces** i dopuszczającej znaczną swobodę w doborze i testowaniu różnych metod. Chodzi tu o stałe monitorowanie działań, wyczulenie nawet na niewielkie i mało spektakularne efekty oraz – co bardzo istotne – na wewnętrzną spójność i zgodność z zasadami metody OSL. Próba dokonania oceny, często mocno zbiurokratyzowanej, nastawionej na efekty szybkie, łatwo policzalne i spektakularne może w realizowaniu działań metodą OSL stanowić bardzo istotną przeszkodę.

Drugie wyzwanie stanowi stosowanie często przez organizatora **swoistego kolażu metod**, nie tylko tradycyjnie zakorzenionych w polskich ośrodkach pomocy społecznej, ale także stanowiących domenę innych instytucji lub pogranicze ich działań, takich jak doradztwo zawodowe, coaching, animacja kultury czy kliniczna praca socjalna[9].

Natomiast trzecie wyzwanie to konieczność wypracowania w obrębie instytucji modelu działania, który pozwoli na zaistnienie balansu pomiędzy działaniami organizatora i tradycyjnymi metodami wsparcia, kierowanymi do tej społeczności przez rejonowego pracownika socjalnego.

Nie jest zatem łatwo. Zgoda na realne funkcjonowanie metody OSL w ośrodku pomocy społecznej stanowi istotne wyzwanie zarówno dla kierownictwa, jak i dla pozostałych pracowników socjalnych. Jednak w praktyce są to wyzwania nieco odmiennej natury.

Kierownictwo

Nie ulega wątpliwości, że podstawowe w kwestii skutecznego „zagnieżdżenia" w ośrodku pomocy społecznej metody OSL jest nastawienie kierownictwa placówki. Chodzi tu zarówno o wskazany powyżej kłopot z dokonywaniem rozliczania i oceny działań organizatora (prawdziwa ewaluacja

9 Por. T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnych służb społecznych*, II zeszyt Laboratorium Innowacji Społecznej, ISP i CAL Warszawa 2012 (http://www.isp.org.pl/publikacje,1,555.html).

to ambitne, złożone i angażujące dla ewaluatora działanie), jak i konieczność wprowadzenia istotnych zmian organizacyjnych, które stanowią wyzwanie niezależnie od tego, czy – w małej placówce – oznaczają wydzielenie stanowiska i wpisanie go w etat pracownika socjalnego, czy – w dużej – nawet całego działu pracującego metodą OSL.

Jednak największe wyzwanie dla osób zarządzających placówką stanowi prowadzony stanowczo, acz delikatnie i z wielkim wyczuciem wewnętrzny public relations na rzecz takiej zmiany. Chodzi o **efektywne przedstawienie działań organizatora w tzw. języku korzyści**, pokazanie, że te jego czasem niedookreślone, zaskakujące dla innych pracowników socjalnych działania (prowadzone często na „ich" terenie) nie są ani próbą przejęcia tam „rządu dusz", ani nie kolidują z udzielnym przez rejonowego pracownika wsparciem, lecz – jeśli działania będą wspólnie przemyślane i skoordynowane – mogą znacznie pomóc w stałej, rutynowej pracy.

To nie jest łatwe. Osoba oddelegowana do pracy metodą OSL może być przez swoich kolegów z pracy postrzegana jako taka, która nie ma stałych obowiązków, nie bardzo wiadomo, jak się ją rozlicza, a w skrajnych ocenach jako ta, która nic nie robi lub prowadzi bliżej nieokreślone działania pozorne, które nie wiadomo, na czym polegają, ani do czego mają prowadzić. Jeśli dodatkowo zaangażowanie organizatora jest postrzegane jako „wchodzenie w paradę" terenowemu pracownikowi socjalnemu (nie dość, że nic nie robi, to jeszcze przeszkadza, bo np. podważa tradycyjną relację pomocową, a nawet po prostu opiekuńczą wobec klientów), to oczywiście musi pojawić się nie tylko zła atmosfera, ale wręcz otwarty konflikt. Dlatego działania kierownictwa instytucji są tutaj kluczowe – nie wystarczy przyzwolenie dla świętego spokoju, albo dlatego, że takie działania są modne lub poprawne politycznie. Jedna z podstawowych zasad dobrego PR mówi, że trudno jest przekonywać do tego, w co samemu się nie wierzy, dlatego **brak rzeczywistego zaangażowania kierownictwa placówki może mieć bardzo trudne do odrobienia konsekwencje w postrzeganiu metody OSL przez jej personel, a w konsekwencji zagrozić faktycznemu zakorzenieniu się tej metody**.

Na koniec warto też wspomnieć o ważnym wyzwaniu, dotyczącym bezpośrednio zarządzania placówką, co wymaga od jej kierownictwa odejścia od powszechnych błędów, związanych z realizacją projektów, o których poniżej. Niezależnie od tego, że oczywiście realizacja metody OSL powinna zostać zaadaptowana w obrębie ośrodka pomocy społecznej jako równoprawny (w stosunku do pracy z indywidualnymi osobami, rodzinami czy grupami), codzienny sposób postępowania, to jednak pozostaje tu oczywiście miejsce na realizację projektów. Jeśli zostaną one dobrze zaplanowane i mądrze zrealizowane, to z całą pewnością mogą stanowić szanse na realizację – tak pożądanych w metodzie OSL – działań niestandardowych i uzupełniających, a tym samym czyniących bardziej standardowe działania organizatora znacznie bardziej atrakcyjnymi.

Co zatem należy w tym kontekście koniecznie wziąć pod uwagę? Chodzi o to, by nie traktować projektów jako działania „zamiast", co oznacza przesuwanie do nich działań, które powinny stanowić rutynowy (w pozytywnym znaczeniu tego słowa) sposób działania. **Projekty muszą stać się elementem składowym długoterminowej strategii, poprzedzonej rzetelną diagnozą zasobów i potrzeb, zarówno potencjalnych beneficjentów działań, jak i partnerów do współpracy**. Metoda projektowa niesie ze sobą wiele pozytywów: zakłada określone cele i metody pracy, określone

terminy realizacji, wyznaczanie osób odpowiedzialnych za kolejne etapy i przedsięwzięcia, czytelne kryteria oceny, skupienie na działaniu i jego rezultatach, a nie na trwaniu instytucji, przekraczanie ram instytucjonalnych. Jednak często mamy do czynienia z działaniami, które można uznać za metodę pseudoprojektową, którą cechuje okazjonalność, fasadowość, nastawienie na poprawną sprawozdawczość, nie zaś faktyczne rezultaty, działanie „pod fundusze", a nie „pod potrzeby" oraz – będący właśnie skutkiem braku wkomponowania projektu w „normalne" działania instytucji – brak kontynuacji.

Inni pracownicy socjalni

Pracownik socjalny, który chce efektywnie organizować społeczność lokalną, musi także zbudować w tym zakresie partnerskie relacje z innymi pracownikami socjalnymi w swojej instytucji, po prostu z kolegami w pracy. Chodzi o **nauczenie się współpracy z rejonowym pracownikiem socjalnym tak, by nie przeszkadzać sobie, a jednocześnie w miarę możliwości koordynować działania**. To trudne do wypracowania, ale możliwe, jeśli rejonowy pracownik socjalny będzie chciał, umiał i miał szansę dostrzec, że działania prowadzone przez organizatora jemu samemu przynoszą korzyści. Jednakże zagrożeniem dla takiego właśnie zdefiniowania sytuacji może być trudność oswojenia się z faktem, że organizator traktuje społeczność podmiotowo i pracuje z nią oraz w niej, a nie dla niej. Jak pokazały bowiem przywoływane już wcześniej badania na Warmii i Mazurach, „pracownicy socjalni, opisując świat swoich klientów, używali specyficznej odmiany tzw. specjalistycznego kodu ograniczonego[10], który służy im do klasyfikacji przypadków na modłę opisaną przez Michela Foucaulta. Według tego autora taki język – mówiąc najprościej – służy do sprawowania władzy (Foucault nazywa to „władzą-wiedzą"), według (...) Pierre'a Bourdieu jest to język klasyfikacji i selekcji służący wywieraniu przemocy symbolicznej"[11].

Dla terenowych pracowników socjalnych trudne może okazać się także odejście od myślenia w kategoriach „mój klient", „mój teren". Metoda OSL z definicji te granice przekracza, gdyż jej celem jest łączenie, nie zaś dzielenie (albo utrwalanie istniejących podziałów) w obrębie społeczności lokalnej. Dlatego też **przekraczane są przy zastosowaniu tej metody nie tylko granice między poszczególnymi rejonami, ale zdecydowanie istotniejsza granica między klientami i nieklientami pomocy społecznej**. To jedno z największych wyzwań, także dla pracowników socjalnych odpowiedzialnych za swoje rejony – ich aktywność jest kierowana przede wszystkim do osób,

10 Kod ograniczony (w odróżnieniu od kodu rozwiniętego) cechuje m.in. ujmowanie wydarzeń tylko w sposób konkretny i trudność w operowaniu materiałem abstrakcyjnym, przekonanie o oczywistej słuszności własnych poglądów, niski stopień refleksyjności – ujmowanie wydarzeń w perspektywie teraźniejszości, a także stosunkowo ubogi sposób wyrażania się i silne nacechowanie wypowiedzi emocjami.

11 B. Fatyga i in., op. cit. Przemoc symboliczna (jedna z głównych kategorii teorii Pierre'a Bourdieu), to miękka i często zakamuflowana forma przemocy, która prowadzi do dominacji i podporządkowania w taki sposób, że jednostki i grupy, które są jej poddawane, postrzegają rzeczywistość w sposób narzucony im przez jednostki i grupy dominujące. W efekcie swoją sytuację także skłonne są postrzegać jako oczywistą, a nawet korzystną dla samych siebie, co utrwala ich podległą sytuację i legitymizuje władzę klas dominujących. Koncepcja przemocy symbolicznej zakłada, że do wywierania nacisku symbolicznego grupie dominującej potrzebny jest wystarczająco duży kapitał symboliczny, a realizuje się ona przez system edukacji, symboliczne oznaki władzy (takie jak architektura, insygnia i atrybuty), specyficzny specjalistyczny język, tytuły, ekskluzywne przedmioty. Przemoc symboliczna może być też stosowana przez osoby udzielające wsparcia wobec tych, którzy są od niej uzależnieni i tym samym skutecznie może blokować jakiekolwiek ich działania emancypacyjne.

które korzystają ze wsparcia materialnego i/lub, najogólniej mówiąc, mających problemy życiowe. Tymczasem zadaniem organizatora jest doprowadzanie do zmiany trudnej sytuacji (społecznej, materialnej, zawodowej itd.) poprzez odnajdowanie i wyzwalanie potencjałów w całej społeczności lokalnej, w obrębie której funkcjonują także osoby i rodziny niewymagające tradycyjnego wsparcia, również zainteresowane jakością życia w swojej okolicy, często gotowe do podjęcia dobrze zorganizowanej współpracy.

Otoczenie lokalne

W otoczeniu lokalnym można wyróżnić co najmniej cztery podstawowe kategorie. Pierwsza to społeczność, w której organizator prowadzi swoje bezpośrednie działania (czyli nasza umowna „społeczność projektowa", obejmująca np. mieszkańców budynku socjalnego), druga to społeczność lokalna, np. osiedle czy dzielnica, w ramach której – lepiej lub gorzej – funkcjonuje „społeczność projektowa". Kolejna kategoria to otoczenie instytucjonalne wokół OPS – chodzi o instytucje publiczne, przede wszystkim takie jak: szkoły, policja, instytucje rynku pracy, zarząd mienia komunalnego oraz niepubliczne, czyli działające na tym terenie organizacje pozarządowe i grupy nieformalne, ale także rady osiedli i parafie. Ostatnia kategoria (*last but not least*) to władza lokalna, od przyzwolenia której często zależy powodzenie jakichkolwiek działań pomocowych, w tym opartych na metodzie OSL. **Wyzwania w odniesieniu do szeroko rozumianego otoczenia działań organizatora dotyczą przede wszystkim zmiany wizerunku instytucji pomocy społecznej, pracownika socjalnego oraz osób korzystających ze wsparcia**.

Społeczność projektowa

Organizator – będący przecież pracownikiem socjalnym, którego celem jest udzielenie pomocy tym, którzy jej potrzebują – podejmuje swoje działania najczęściej w obrębie środowisk przyzwyczajonych do wieloletniego wsparcia, niestety udzielanego najczęściej w formie zasiłków. Jest oczywiste, że w osobach tak funkcjonujących dominuje postawa roszczeniowa, a zmiana oczekiwań wobec pomocy społecznej, powolne przesuwanie w kierunku aktywizacji, współpracy, aż do partnerstwa, to proces długi, żmudny i dla organizatora niezwykle wyczerpujący – często niezbędne jest mu do tego solidne przygotowanie psychologiczne. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że mamy tu do czynienia z sytuacją analogiczną, jak w procesie resocjalizacyjnym, kiedy nie wystarczy wszak zaszczepić pożądanych przekonań i wypracować odpowiednich postaw (także wobec samego siebie), lecz – co najtrudniejsze – trzeba się zmierzyć ze swoistym bagażem mentalnym i kulturowym, tym, co głęboko tkwi w przekonaniach, pozostaje zgodne z wieloletnim doświadczeniem życiowym, często także zostało wdrukowane do podświadomości na tyle,

że powoduje reakcje niemal odruchowe i bezrefleksyjne. Istotne wyzwanie dotyczy wyrabiania w ludziach **prawidłowego stosunku do więzi wewnątrzgrupowych, które są z jednej strony niezwykle przydatne w codziennym życiu, jednak z drugiej stanowią potencjalną przeszkodę w relacjach na zewnątrz** – mamy tu bowiem do czynienia z nierozstrzygalnym problemem, związanym ze swoistym blokowaniem rozwoju społecznego kapitału pomostowego przez silny kapitał wiążący[12].

Druga grupa wyzwań to umiejętne nakierowanie na wyrabianie umiejętności dostrzegania własnych atutów, mocnych stron, co prowadzi z jednej strony do podniesienia samooceny i wyrabiania pewności siebie, gotowości do stawiania czoła wyzwaniom i dokonywania zmian w życiu, a w wymiarze bardzo praktycznym znacznie ułatwia poszukiwanie możliwych do zrealizowania ról zawodowych (np. związanych z umiejętnościami technicznymi, doświadczeniem w opiece nad dziećmi itp.). Jak wynika z przytaczanych już badań, prowadzonych w województwie warmińsko-mazurskim, klienci pomocy społecznej „posiadają wysoki potencjał w zakresie badanych kompetencji: poczucia własnej skuteczności, proaktywności, kooperatywności, gotowości do uczenia się i nabywania doświadczenia. (...) Problem leży w kontekście wykorzystania posiadanego potencjału – jest to głównie działalność codzienna, a nie aktywność o charakterze rozwojowym”[13]. Pamiętajmy jednak, że badanie dotyczyło jedynie bardzo młodych osób, zatem nie ma podstaw, by zakładać, że przedstawiciele starszych pokoleń także wykazywaliby tego rodzaju predyspozycje. Niestety, nawet tych młodych cechowała znaczna sztywność i zachowawczość w rozwiązywaniu problemów, brakowało im koncepcji samego siebie i zrozumienia otaczającej ich rzeczywistości (ponownie można zaryzykować tezę, że problemy te w jeszcze większym stopniu dotykają ludzi w średnim i starszym wieku)[14].

Dlatego właśnie **jednym z najważniejszych wyzwań, stojących przed organizatorem jest umożliwianie społeczności projektowej, jak i poszczególnym jej członkom, kontaktu z innymi środowiskami, miejscami, realiami, nawiązywanie relacji poza własnym najbliższym środowiskiem** (często przez lata, a nawet pokolenia oddziałującym destrukcyjnie), po to, by takie kontakty mogły spełnić funkcję bodźców stymulujących zarówno rozwój indywidualny poszczególnych osób, jak i całej społeczności projektowej.

12 **Kapitał społeczny** to całość relacji, kontaktów i więzi, które pozwalają jednostce działać w dostępnej jej przestrzeni społecznej, a także umożliwiają przynależność do różnych grup społecznych. Według Jamesa Colemana to umiejętność współpracy i zarazem <naturalny zasób> tkwiący w relacjach społecznych, który wyraża się w zaufaniu do siebie i siebie nawzajem, normach podzielanych przez daną grupę oraz więziach społecznych łączących członków grupy (por. J. S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge 1990). Wyróżnia się dwie podstawowe formy kapitału społecznego: tzw. kapitał wiążący (odwoływanie się do istniejących już silnych więzi społecznych: rodzinnych, przyjacielskich, sąsiedzkich) i pomostowy (gdy pomostem dopiero budującym więzi jest osiąganie jakichś celów, tworząc więzi między osobami o różnym statusie społeczno-ekonomicznym). Por. T. Kaźmierczak, *Kapitał społeczny a rozwój ekonomiczny – przegląd podejść*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 56. Należy podkreślić, że chociaż obie formy kapitału społecznego są konieczne do prawidłowego funkcjonowania społeczności, to zaistnienie bardzo silnych więzi wewnątrzgrupowych, budujących poczucie wewnętrznej spójności może istotnie utrudniać budowanie relacji z otoczeniem zewnętrznym, np. przez izolację od otoczenia oraz kreację i podtrzymywanie poczucia stanu zagrożenia z jego strony.

13 B. Fatyga i in., op. cit.

14 Por. ibidem.

Społeczność lokalna

Bezpośrednie otoczenie, czyli ludzie, którzy mieszkają najbliżej, mają najwięcej doświadczeń – często nienajlepszych – w kontaktach z osobami żyjącymi w ramach społeczności projektowej, do której przede wszystkim organizator kieruje swoje działania. Ta bliskość z jednej strony stanowi kłopot, jeśli społeczność projektowa w przeszłości „dała się już we znaki" sąsiadom, np. przez powodowanie interwencji policyjnych czy niedbanie o porządek w przestrzeni wspólnej. Jednocześnie to właśnie **tutaj leży największy potencjał zmiany utartych przekonań, dotyczących klientów pomocy społecznej, bo po pierwsze to właśnie najbliżsi sąsiedzi pierwsi dostrzegą najdrobniejsze zmiany na lepsze (choćby posprzątanie terenu), a po drugie ich opinia i ewentualne poparcie działań organizatora będzie najbardziej wiarygodne dla dalszego otoczenia, w tym działających w społeczności instytucji, a nawet władzy lokalnej**. Włożenie szczególnego wysiłku w pracę z najbliższą społecznością jest też istotne dlatego, że to właśnie sąsiedzi zwykle stanowią siłę napędową do podejmowania administracyjnych decyzji o przenoszeniu „kłopotliwych" środowisk na obrzeża, poza granice zwykłego życia społecznego.

Działania organizatora w bezpośrednim sąsiedztwie społeczności projektowej mają odbudować prawidłowe relacje międzyludzkie. Najważniejsze wyzwanie stanowi dokonanie w otoczeniu zmiany postrzegania działań pomocowych, zadań pracownika socjalnego (którzy sami są przekonani o tym, że społeczeństwo widzi ich w swoistym krzywym zwierciadle – o czym dalej). Kolejny krok to zmiana nastawienia wobec podopiecznych pomocy społecznej, przy czym nie chodzi tylko o to, by przestali być postrzegani jako źródło wszelkiej patologii, ale także by nie traktowano ich – dla odmiany – jako bezwolne ofiary, którym w życiu się nie udało i nic od nich nie zależy.

Nie jest oczywiście łatwo zmienić, często utrwalone wieloletnim doświadczeniem, przekonanie otoczenia na temat tzw. trudnych środowisk. Tu **nie pomogą żadne działania natury propagandowej, użyteczne może być tylko bezpośrednie doświadczenie**. Jak już wskazano, najbliższe otoczenie na pewno dostrzeże nawet drobne zmiany, niezwykle ważne jest dotarcie wówczas z komunikatem, że dokonali jej sami sąsiedzi, a nie np. pracownicy socjalni czy służby porządkowe. Szansa tkwi także w pokazaniu na zewnątrz konkretnych zasobów, którymi dysponują członkowie społeczności projektowej – często są to zasoby deficytowe w przypadku tzw. „normalnych" obywateli, np. drobne umiejętności techniczne czy – przede wszystkim – wolny czas[15]. Pomiędzy wrogo doświadczonymi i nastawionymi przez długi czas względem siebie osobami czy środowiskami z pewnością nie jest łatwo odbudować zaufanie, nawet na bardzo podstawowym poziomie, jednak z pewnością przerwanie zaklętego kręgu: „nie ma współpracy, bo nie ma zaufania, nie ma zaufania, bo nie ma współpracy", jest możliwe jedynie przez zainicjowanie choćby najdrobniejszych wymian i przysług. Wykazanie w praktyce, dlaczego „inwestowanie" w członków społeczności projektowej jest opłacalne dla jej otoczenia, może je łatwiej i szybciej do tego przekonać,

15 Po pewnym czasie budowania wzajemnego zaufania przydatna może okazać się idea banku czasu, jednak dobre zorganizowanie takiego przedsięwzięcia z pewnością wymaga, by wcześniej zaistniało wiele codziennych, pozytywnych relacji i wymian na różnych poziomach, co daje szanse na zbudowanie zaufania, koniecznego dla wdrożenia banku czasu.

niż jakiekolwiek apele do sumień i teoretyczne przekonywanie o tym, że członkowie społeczności projektowej to przecież także wartościowi, pełnoprawni obywatele.

Pomoże też zwykła obserwacja, jakiej jest zwykle przez otoczenie poddawana społeczność projektowa – działania w ramach OSL nastawione są często, zwłaszcza w początkowej fazie, na zmianę wizualną otoczenia, np. budynków socjalnych, uporządkowanie terenu, dbanie o czystość, o rośliny, miejsce zabaw dla dzieci. To z jednej strony pozwala takim „złym miejscom" wtopić się wizualnie w otoczenie, zacierać granice, a z drugiej – daje spektakularny dowód na to, że „coś się zmienia". Stwarza to szanse na szczególnie istotną zmianę nastawienia do dzieci – tworzenie ogólnodostępnych miejsc do zabawy jest nadzwyczaj ważne wobec faktu mnożenia się tzw. osiedli zamkniętych, na które dzieci z „socjala" z całą pewnością nie mają wstępu. Innym sposobem działania organizatora, nastawionym na przełamywanie barier jest organizowanie tzw. eventów społecznościowych, oczywiście pod warunkiem, iż takie wydarzenie będzie bardziej społecznościowe, że zostanie pomyślane jako jeden z elementów długotrwałego oddziaływania na lokalne środowisko, a nie jako jednorazowe spektakularne wydarzenie.

Sukces organizatora w obrębie najbliższego sąsiedztwa społeczności projektowej daje istotne szanse na dokonanie mentalnej zmiany w opinii społecznej poza nim. Dotyczy to zarówno zmiany wizerunku pomocy społecznej, jak i jej klientów. Pracownicy socjalni są przekonani, że ich publiczny wizerunek jest bardzo negatywny, że ludzie widzą w nich przede wszystkim tych, którzy pomagają darmozjadom, w dodatku marnując na to publiczne pieniądze. Tylko co czwarty pracownik socjalny sądzi, że społeczeństwo dostrzega, iż pomoc społeczna pomaga potrzebującym, a jeszcze mniejsza grupa, że rozwiązuje problemy społeczne[16]. Wydaje się, że nie ma lepszej drogi do zmiany takiego społecznego wizerunku niż osobiste obserwacje i doświadczenia, na co właśnie pozwala zastosowanie metody OSL. Chodzi bowiem o przebicie się do opinii społecznej z komunikatem, że skuteczne pomaganie najsłabszym, pozostającym w trudnej sytuacji ekonomicznej członkom społeczeństwa, zwłaszcza tak, by dokonywać trwałej zmiany ich sytuacji, a nie jedynie doraźnie zaspokajać potrzeby materialne, jest opłacalne dla ogółu społeczeństwa, a zatem koszty takiej pomocy to nie balast dla publicznego budżetu, lecz konieczny do poniesienia wydatek na rzecz rozwoju; że to po prostu inwestycja, podobnie jak leczenie chorych, edukacja, zapewnienie bezpieczeństwa czy ekologia. Zbudowanie takiej atmosfery społecznej (począwszy od bezpośredniego sąsiedztwa, a skończywszy na opinii publicznej, w czym wielką rolę mogą odegrać media, zwłaszcza lokalne) nie będzie łatwe, zwłaszcza że – jak pokazują wyniki badań dotyczących nastawienia Polaków wobec najuboższych – dominuje przekonanie, że to biedni są sami sobie winni, że to jest ich sprawa, ponieważ przyczyną nie są warunki zewnętrzne, lecz ich własne zachowania, takie jak niechęć do podejmowania pracy czy alkoholizm[17]. Nie zmienia to faktu, że zmiana takiego nastawienia, jakkolwiek wymagająca długotrwałych i złożonych działań

16 Dane pochodzą z badania ilościowego przeprowadzonego na potrzeby projektu *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej* w 2011 roku. Obszerne omówienie zagadnienia społecznego wizerunku pomocy społecznej zawiera opracowanie: M. Dudkiewicz, *Jak nas widzą, tak nas piszą – wizerunek publiczny pracowników socjalnych*, w: M. Rymsza (red.), *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Pomiędzy służbą społeczną i urzędem*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

17 Por. raport CBOS BS/71/2007 pt. *Opinie na temat zasięgu biedy w Polsce* (http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_071_07.PDF).

jest koniecznym warunkiem zaistnienia prawdziwie partnerskiego traktowania grup i środowisk, obarczonych różnego rodzaju deficytami, a także tych, którzy chcą im skutecznie pomagać.

Otoczenie instytucjonalne

Ośrodek pomocy społecznej nie działa w próżni instytucjonalnej. Otaczają go przede wszystkim instytucje publiczne, których działania zwykle w większym lub mniejszym stopniu odnoszą się też do funkcjonowania społeczności projektowej. Mowa o policji (odpowiedzialnej za zapewnienie spokoju), przedszkolach i szkołach (do których uczęszczają dzieci zamieszkujące dany teren, a więc także przynależące do społeczności projektowej), zarządzie mienia komunalnego (który administruje lokalami zajmowanymi zwykle przez członków społeczności projektowej). To najbardziej naturalne miejsce na zbudowanie partnerstwa, którego celem będzie pozytywna zmiana w obrębie społeczności projektowej, bowiem wszystkie te instytucje w oczywisty sposób mogą być takim procesem zainteresowane. Wymaga to jednak zrozumienia specyfiki działań pomocy społecznej, która poprzez wdrażanie metody OSL wychodzi poza ramy udzielania doraźnej pomocy i spełniania funkcji ratunkowej. Klucz stanowi przedstawienie zmian w języku korzyści, jakie w razie powodzenia mogą odnosić poszczególne instytucje dla siebie: policja odnotuje spadek liczby interwencji, szkoła uniknie konfliktów wśród dzieci, które – znając się wcześniej z podwórek – nie będą tworzyły sztucznych barier wobec tych „z socjala", a zarząd mienia komunalnego łatwiej zapanuje nad stanem technicznym i estetyką otoczenia, gdy zaczną o to dbać sami mieszkańcy. W tak rozumianym partnerstwie nie chodzi bowiem o sztucznie formułowany, abstrakcyjny cel w rodzaju „dobra wspólnego", lecz właśnie o to, by każdy znalazł własny powód, by wspierać organizatora w jego działaniach, by widział w tym indywidualną korzyść dla siebie (choćby i awans) oraz swojej instytucji. Wówczas niejako automatycznie możliwe stanie się budowanie realnych, nie zaś fasadowych koalicji i łączenie zasobów, zarówno materialnych, jak i czasowych, kompetencyjnych czy społecznych.

Trochę inaczej wygląda możliwość budowania partnerstwa i zawierania koalicji z instytucjami niepublicznymi. Z jednej strony prawdziwe partnerstwo pomiędzy instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi to wyzwanie samo w sobie – jak bardzo różnią się one w podejściu do realizacji zadań, pokazały m.in. badania prowadzone w ramach projektu systemowego do działania 5.4 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, pn. „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych" – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy. Pod ich wpływem badacze sformułowali nawet nieco prowokacyjną tezę, że w podejściu do kwestii społecznych podmioty publiczne są z Marsa, a organizacje pozarządowe – z Wenus. Badania pokazały, że przedstawiciele samorządów widzą współpracę międzysektorową przede wszystkim jako element zarządzania procesami społecznymi, nakierowany na określone, konkretne cele, mają do

niej podejście raczej technokratyczne. Natomiast dla partnerów pozarządowych współpraca to nieco „romantyczne" budowanie więzi dla bliżej nieokreślonego wspólnego dobra[18].

Ma to jednak także dobre strony – nawiązanie bliskiej współpracy z podmiotami niepublicznymi często nie wymaga spełniania licznych warunków formalnych, często wystarczy po prostu przekonać do swoich działań konkretnego człowieka, zaproponować wspólne napisanie wniosku, wykazać, że mamy wspólne cele, które sobie stawiamy. Niewątpliwie metoda OSL stwarza tu szczególnie dobre pole do współpracy – wiele organizacji pozarządowych tego rodzaju pracę socjalną praktykuje na co dzień, właśnie w taki sposób pracuje z osobami potrzebującymi wsparcia, a na tradycyjny system zasiłkowy patrzy niechętnie. Istnieje duża szansa na włączenie ich do działań środowiskowych, raczej bez trudu znajdą tu swoją niszę, często będą gotowi zaproponować niekonwencjonalne metody, które od lat stosują w swoich niezwiązanych urzędniczym gorsetem działaniach. Szansę na zbudowanie takiego partnerstwa dają również akcje (ale także bardziej długofalowe przedsięwzięcia, np. prowadzona świetlica) społeczne i charytatywne w miejscowej parafii czy organizowane przez rady mieszkańców – metoda OSL i działania organizatora to szansa na skoordynowanie takich aktywności, a tym samym dostarczanie społeczności projektowej różnorodnego wsparcia, nastawionego jednak na wspólny długofalowy cel, jakim jest zainicjowanie realnej i trwałej zmiany społecznej.

Władze lokalne

Brak przekonania o znaczeniu pomagania słabszym dla ogólnego rozwoju dotyczy także władzy publicznej. Dla lokalnych decydentów często nie jest oczywiste ani to, że przeciwdziałanie procesom marginalizacji to ich zadanie, ani to, że instytucje pomocy społecznej to dla nich ważny partner w tych działaniach, ani to, że wspólne działanie w tym kierunku stanowi element działań prorozwojowych. Istotną mentalną blokadę stanowi w efekcie niedostrzeganie faktu, że to właśnie lokalni włodarze powinni zacząć dostrzegać w instytucjach pomocy społecznej kompetentnego partnera do planowania i realizowania działań na rzecz rozwoju społecznego. Z kolei, jeśli nawet problemy społeczne są przez lokalne władze dostrzegane, to, jak piszą Wielisława Warzywoda-Kruszyńska i Kamil Kruszyński, brakuje kompleksowego podejścia, ponieważ „›problemami społecznymi‹ nazywane są poszczególne negatywne zjawiska (alkoholizm, bezrobocie, bezradność), a nie złożony i wielowymiarowy proces marginalizacji całych środowisk społecznych"[19]. To efekt znacznie bardziej złożonego procesu – jak piszą dalej przywoływani autorzy, „od początku transformacji bieda traktowana była przez elity rządzące jako ›koszt‹ procesu modernizacji, łagodzony poprzez stosowanie działań ratunkowych (...) Polityka państwa ukierunkowana była na

18 Por. m.in. M. Dudkiewicz, *Czego nie chcielibyście wiedzieć o standaryzacji współpracy międzysektorowej*, w: *Partnerstwo – współpraca międzysektorowa w realizacji celów społecznych*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2012.

19 Por. *Dziedziczenie biedy i wykluczenia społecznego – w perspektywie lokalnej polityki społecznej*, w: R. Szarfenberg (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne*, Raport Krajowy Polskiej Koalicji Social Watch i Polskiego Komitetu European Anti-Powerty Network, Warszawa 2010, http://www.kph.org.pl/publikacje/raport_sw_2010.pdf, s. 55.

realizacje interesów przedsiębiorców i ludzi bardziej zamożnych, przy pozostawieniu biednych samym sobie”[20].

Powstaje pytanie, dlaczego tak się dzieje? Dlaczego władze nie dostrzegają prostego przełożenia pomiędzy rozwiązywaniem najtrudniejszych problemów, wspieraniem tych, którzy najbardziej „odstają”, a ogólnym stopniem rozwoju społeczności, w której sprawują władzę i za której los ponoszą odpowiedzialność? Powody są co najmniej dwa. Pierwszy dotyczy tego, że działania społeczne nie są z natury rzeczy tak przewidywalne w zakresie skutków, które przynoszą, a do tego znacznie bardziej złożone. Jeśli przyrównamy je do powszechnie prowadzonych inwestycji poprawiających jakość życia takich, jak kanalizacja, drogi czy oświetlenie, to już na pierwszy rzut oka ta różnica staje się oczywista – praca z ludźmi z natury rzeczy powoduje znacznie więcej nieprzewidywalności, złożoności w samym procesie zarządzania i nadzoru oraz kłopotów z nakreśleniem celów działania. Drugi problem to fakt, że przeciwdziałanie biedzie i wykluczeniu jest co do zasady raczej mało spektakularnym przedsięwzięciem (w odróżnieniu od np. oddania do użytku nowego mostu). Jak czytamy w Raporcie przygotowanym dla Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu[21]: „EFS przegrywa z projektami inwestycyjnymi ze względu na ich większą ‹medialność› i widoczność dla obywateli. Przekonanie o przewagach projektów inwestycyjnych wyrażają zwłaszcza przedstawiciele urzędów gmin, starostw oraz placówek edukacyjnych – czyli te JST, które mogą takie projekty infrastrukturalne realizować. Problem ten dotyczy zwłaszcza gmin, które wybierają projekty inwestycyjne chętniej niż miękkie. Związane może to być z większą ‹widowiskowością› projektów twardych, które łatwo dostrzeże społeczność lokalna. Z drugiej strony braki w infrastrukturze gminnej, np. drogowej, są na tyle palące, że w sytuacji ograniczonych zasobów (w szczególności kadrowych: osób obsługujących projekty) zapada decyzja na niekorzyść EFS”[22]. Podobne wyniki przynoszą także badania prowadzone przez Instytut Spraw Publicznych, w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”[23].

Wydaje się, że o ile metoda OSL raczej pogłębia pierwszy problem – takie podejście, o czym już wielokrotnie była tu mowa, jest jeszcze bardziej nieprzewidywalne w swoich efektach niż standardowe wsparcie świadczone przez pomoc społeczną, o tyle działania organizatora z pewnością mogą mieć walor wyjątkowości, spektakularności, nowości, zaskoczenia, czyli po prostu tzw. medialności. Oczywiście nie chodzi o to, by kosztem osób, którym niesie się pomoc, zrobić przedstawienie dla całej okolicy, jednak działania podejmowane w ramach OSL niewątpliwie sprzyjają zmianie wizerunku instytucji pomocy społecznej, pokazaniu, jak atrakcyjne – także dla otoczenia społeczności projektowej i całej społeczności lokalnej – formy może przybierać nowoczesne

20 Ibidem, s. 55.

21 Raport z badania ewaluacyjnego pt. „Bariery w aplikowaniu o środki EFS przez jednostki samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego”, przygotowany przez zespół ewaluatorów firmy PAG Uniconsult oraz Laboratorium Badań Społecznych na zlecenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu, Warszawa 2009 (maszynopis). Szerzej na temat zagadnień związanych z publicznym wizerunkiem działań społecznych i pomocowych, w: M. Dudkiewicz, *Jak nas...* , op. cit.

22 Ibidem, s. 58.

23 Jak ujął to jeden z badanych: „Radnych żadne projekty nie interesują (...) To jest wojna, bo 200 ileś tysięcy to ile oni km dróg wybudują! (...) tylko drogi i drogi i drogi...”. Cytat pochodzi z transkrypcji wywiadu grupowego przeprowadzanego w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, realizowanego w ramach Priorytetu 5. Dobre rządzenie, Działania 5.4. Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałania 5.4.1. Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

pomaganie: przemyślane i nastawione na włączanie, a nie na budowanie podziałów pomiędzy tymi, którzy koniecznie potrzebują wsparcia, a resztą społeczeństwa.

Władza lokalna zapewne takie profity, zwłaszcza medialne, szybko dostrzeże. I nic w tym złego, prawdziwe partnerstwo wszak wymaga, by wszyscy jego uczestnicy dostrzegali w nim własne, także spektakularne interesy. Nawet jeśli raz czy drugi lokalni włodarze „ogrzeją się" przy blasku sukcesu OSL i społeczności projektowej w nieco niezasłużony sposób, to takie doświadczenie nie pozwoli im w przyszłości równie łatwo lekceważyć lub w najlepszym razie ignorować instytucji pomocowej oraz całkowicie pomijać jej zadania i potrzeby w strategicznym planowaniu rozwoju społeczności lokalnej.

***

Istnieje wiele gier strategicznych, ułatwiających zainicjowanie procesu budowania partnerstwa. Ich oś koncepcyjną stanowi często zamiana ról między graczami, bowiem „wejście w buty" drugiej strony, często traktowanej jak przeciwnik, a nie jako potencjalny partner czy sojusznik, pozwala dostrzec jego specyficzne ograniczenia, niemożliwe do pokonania uwarunkowania, ale także szanse czy rozwiązania, których on sam, zamknięty w rutynie nie widzi. Organizator powinien rozważyć możliwość używania takiego narzędzia w swojej pracy, ale nawet, gdy przeprowadzenie gry nie jest możliwe, w planowaniu działań społecznych warto pamiętać o jej założeniach. Nawet bowiem taka symboliczna, mentalna zamiana ról dokonywana przez organizatora z jednej strony z osobami korzystającymi z pomocy społecznej, a z drugiej z potencjalnymi partnerami swoich działań (kolegami z pracy, kierownictwem OPS, przedstawicielami innych publicznych i niepublicznych instytucji, aż wreszcie z władzami lokalnymi) stanowi istotne wyzwanie. Paradoksalnie, zrozumienie możliwości i ograniczeń drugiej strony to zarówno warunek wstępny powodzenia wspólnego działania, jak i jeden z jego najważniejszych efektów.

Prawnoadministracyjne uwarunkowania wdrażania i praktykowania metody OSL w sferze pomocy i integracji społecznej: szanse, bariery, rekomendacje

/ Tomasz Schimanek

W ocenie uwzględniono podstawowe akty prawne ze sfery pomocy i integracji społecznej, analizując je z perspektywy rozwiązań, które potencjalnie mogą sprzyjać lub utrudniać wdrażanie metody organizowania społeczności lokalnej (OSL).

Ustawa o pomocy społecznej (UPS)[1]

Pomoc społeczna zgodnie z UPS jest instytucją państwa służącą jego obywatelom. W związku z tym za realizację zadań z zakresu pomocy społecznej odpowiadają instytucje publiczne, zarówno rządowe, jak i samorządowe. Podstawową rolę wśród nich odgrywają samorządy gminne, które do realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej tworzą specjalistyczne, samodzielne jednostki organizacyjne: ośrodki pomocy społecznej. Na władzach gminnych i ośrodkach pomocy społecznej (OPS) spoczywa realizacja większości zadań pomocy społecznej, w szczególności prowadzenie pracy socjalnej. Obok samorządów gminnych zadania z zakresu pomocy społecznej realizują również samorządy powiatowe, które w tym celu tworzą powiatowe centra pomocy rodzinie. Do ich zadań należy m.in. opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych działań, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Na poziomie wojewódzkim za zadania z zakresu pomocy społecznej odpowiada samorząd województwa, który do ich realizacji powołuje regionalny ośrodek polityki społecznej. Do zadań ośrodka należy, m.in., opracowywanie, aktualizowanie i realizacja regionalnej strategii polityki społecznej, koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie oraz organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie publicznych szkół służb społecznych oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej. W administracji rządowej zadania z zakresu pomocy społecznej realizowane są przez wydziały polityki społecznej w urzędach wojewódzkich, które przede wszystkim kontrolują i nadzorują realizację zadań samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, w tym jakość działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w zakresie zadań zleconych. Najważniejszym dla systemu pomocy społecznej podmiotem na poziomie rządowym jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które m.in. zajmuje się koordynacją polityki społecznej na obszarze całej Polski oraz przygotowywaniem zmian w obowiązującym prawie. Podmioty rządowe i samorządowe współpracują w zakresie realizacji zadań pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi, Kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. W ramach tej współpracy podmioty publiczne mogą również zlecać realizację zadań z zakresu pomocy społecznej podmiotom spoza sektora finansów publicznych.

Ten zarysowany w wielkim skrócie kształt systemu pomocy społecznej nie jest w pełni zgodny z podstawowymi elementami OSL, co jest istotne, gdyż metoda ta w dużej mierze opiera się na zadaniach z zakresu pomocy społecznej, a jako główny podmiot realizacyjny wskazuje ośrodek

1 Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593 z późn. zm.

pomocy społecznej. Przyjmując te założenia, należy wskazać, że zakres przedmiotowy i podmiotowy działania OSL nie do końca mieści się w ramach obecnej ustawy o pomocy społecznej. Chodzi przede wszystkim o to, że zgodnie z UPS pomoc społeczna jest nastawiona na osoby i rodziny z niej korzystające. Cele określone w ustawie, formy wsparcia, katalog ryzyk socjalnych dotyczą potrzeb i problemów osób indywidualnych i ich rodzin. Brakuje w UPS wyraźnego wskazania do pracy ze społecznością lokalną. Pośrednio podejście OSL może, co prawda zawierać się w takich celach pomocy społecznej, jak integracja osób wykluczonych społecznie oraz tworzenie sieci usług socjalnych, ale nie wynika to jasno i wprost z zapisów ustawy.

Podstawową z punktu widzenia OSL formą wsparcia jest praca socjalna. Ustawa o pomocy społecznej także nadaje jej – przynajmniej formalnie – dużą rangę. Celem pracy socjalnej w ustawie nie jest jednak praca ze społecznością lokalną, jak to zakłada OSL, ale pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie. W ramach tworzenia warunków sprzyjających usamodzielnieniu się beneficjentów pomocy społecznej można co prawda zmieścić także pracę ze społecznością lokalną, ale UPS wprost tego nie określa. Brak ustawowej definicji środowiskowej pracy socjalnej rodzi problemy w jej praktycznym określeniu zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym, i wynikające stąd trudności w jej operacyjnym zdefiniowaniu[2].

Praca socjalna prowadzona jest z osobami i rodzinami, ale także ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych do zaspokojania potrzeb członków społeczności (art. 45). Ten zapis daje podstawę do realizacji podejścia OSL. Problemem jest jednak to, że o ile inne formy pomocy, w szczególności zasiłki, są dość precyzyjnie zdefiniowane w ustawie i rozporządzeniach wykonawczych, o tyle praca socjalna nie. Sprawia to, że w praktyce punkt ciężkości w działaniach ośrodków pomocy społecznej przesuwa się na te formy, które są dobrze zdefiniowane ustawowo, gdyż zarówno pracownik socjalny, jak i jego podopieczny są w stanie ocenić, w jaki sposób i w jakim zakresie powinny one zostać wykonane. Przyczynia się do tego także nadmierne obciążenie pracowników socjalnych obowiązkami, w tym także formalnościami związanymi z uzyskaniem świadczeń pieniężnych czy rzeczowych.

Z perspektywy wdrażania OSL istotna jest także współpraca ośrodków pomocy społecznej z innymi instytucjami publicznymi, wśród których szczególne znaczenie mają instytucje rynku pracy. UPS przewiduje w zadaniach ośrodków pomocy społecznej współpracę z powiatowymi urzędami pracy w zakresie upowszechnienia ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechnienia informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach, ale jest to zadanie fakultatywne. Ustawa nie określa także form tej współpracy, co w praktyce powoduje, że ogranicza się ona najczęściej do tych form, które zostały sprecyzowane od strony urzędów pracy w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Z punktu widzenia metody OSL, w której istotną rolę odgrywa ośrodek pomocy społecznej i zatrudnieni w nim pracownicy socjalni, korzystne jest, że ustawowo jest on podstawową instytucją

2 C. Miżejewski, *Uwarunkowania prawne środowiskowej pracy socjalnej w Polsce* w: *Organizowanie społeczności lokalnej. Analizy, konteksty, uwarunkowania*, red. B. Skrzypczak, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

realizującą zadania z zakresu pomocy społecznej. Z drugiej strony jednak wdrażanie OSL nakładałoby na pracowników socjalnych nowe obowiązki. Biorąc pod uwagę wielość zadań pracowników socjalnych oraz minimalne normy zatrudnienia przyjęte w UPS, zgodnie z którymi jeden pracownik socjalny powinien przypadać na 2 tysiące mieszkańców, rodzą się wątpliwości, czy skuteczne i efektywne będzie dokładanie pracownikom socjalnym nowych obowiązków związanych z wdrażaniem OSL. Co prawda wśród zadań pracownika socjalnego UPS wymienia m.in. animację oraz pobudzanie społecznej aktywności i inspirowanie działań samopomocowych w zaspokojaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin, grup i środowisk społecznych, ale nie w kontekście pracy ze społecznością lokalną, a głównie w kontekście pomocy osobie czy rodzinie wymagającej wsparcia. Nie ma natomiast wśród zadań pracownika socjalnego takich, które realizowałyby na przykład rolę lokalnego polityka społecznego przewidzianą w OSL.

Potencjalnie dobrą podstawą stosowania metody OSL jest gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych, której opracowanie jest zadaniem własnym gminy. Elementem OSL może stać się również bilans potrzeb gminy w zakresie pomocy społecznej, który przeprowadzają OPS. Ale włączenie do bilansu elementów OSL jest kwestią dobrej woli władz samorządowych, gdyż ustawa tego w żaden sposób nie określa. Istotną kompetencją, a zarazem możliwością zapisaną w działaniach ośrodka pomocy społecznej, jest opracowywanie i kierowanie do wdrożenia przez radę gminy lokalnych programów pomocy społecznej, które mogą powstać na podstawie potrzeb składanych przez ośrodek (art. 110 UPS). Ta formuła także nadaje się potencjalnie do zaadaptowania na użytek OSL. Innym instrumentem, tym razem indywidualnym, który z punktu widzenia wdrażania OSL może być użyteczny do pracy z osobami wykluczonymi, jest kontrakt socjalny. Jest on o tyle istotny, że jako jeden z nielicznych instrumentów w ustawie o pomocy społecznej jest powiązany z usługami rynku pracy.

Istotną kwestią jest także to, że ustawa o pomocy społecznej – zgodnie z nazwą – dotyczy zadań bezpośrednio związanych z pomocą społeczną. Metoda OSL określa zadania pracownika socjalnego szerzej, przypisując mu m.in. rolę lokalnego polityka społecznego. Pojęcie polityki społecznej jest różnie definiowane. W przypadku OSL można mówić o realizacji lokalnej polityki społecznej samorządu gminnego[3]. Choć, jak mówi UPS, pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa (art. 2 UPS), to z pewnością polityka społeczna wykracza poza problemy mieszczące się w sferze pomocy społecznej, obejmuje znacznie szersze grupy odbiorców niż osoby korzystające z pomocy społecznej, preferuje podejście zbiorowe, nie zaś indywidualne. Stąd używanie pojęcia polityk społeczny w modelu OSL wydaje się jak najbardziej adekwatne, jednak nie mieści się ono w obecnej ustawie o pomocy społecznej. Ani ośrodek pomocy społecznej, ani pracownik socjalny nie ma tak szerokiego podmiotowego i przedmiotowego ustawowego zakresu działania, jaki wynikałby z OSL. Wśród zadań własnych gminy są co prawda takie, które mieszczą się w ramach czegoś, co można byłoby nazwać gminną polityką społeczną, a co uwzględnia metoda OSL, na przykład: ochrona zdrowia, pomoc społeczna, w tym prowadzenie ośrodków i zakładów

3 Więcej o lokalnej polityce społecznej w: A. Kurzynowski, P. Błędowski, *Polityka społeczna centralna, regionalna i lokalna*, w: *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006.

opiekuńczych, wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej, gminne budownictwo mieszkaniowe, edukacja publiczna czy kultura (art. 7 ustawy o samorządzie gminnym). Problem w tym, że obecny system prawny, a także praktyka działalności administracji publicznej powoduje, że każde z tych zadań jest wydzielonym obszarem, który realizują odrębne, wyspecjalizowane jednostki samorządu, które nie mają kompetencji do działania w innych obszarach. Inaczej mówiąc, wdrażanie podejścia OSL wymagałoby zintegrowania w ośrodku pomocy społecznej różnych działań gminy, mieszczących się w sferze lokalnej polityki społecznej, co ani prawnie, ani praktycznie nie wydaje się na razie możliwe do realizacji.

Warto przy tym zauważyć, że pojęcie polityki społecznej pojawia się w ustawie o pomocy społecznej dopiero na poziomie samorządu regionalnego, który tworzy strategie i realizuje nie programy pomocy społecznej, ale właśnie polityki społecznej. Można powiedzieć, że ustawodawstwo rozdziela poszczególne sfery działania polityki społecznej na poziomie gminnym i powiatowym, a wskazuje na konieczność ich integracji dopiero na szczeblu województwa. Zintegrowane podejście do kwestii społecznych, które preferuje OSL, jest zatem trudne we wdrażaniu, gdyż systemowo mamy do czynienia z branżowym, autonomicznym podejściem do wybranych kwestii społecznych, które narzuca prawo, a utrwala praktyka. Mamy na przykład do czynienia z polityką rynku pracy, która w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jest czymś odrębnym od pomocy społecznej, a do jej istotnych realizatorów nie należą samorządy gminne, lecz powiatowe. Podobna sytuacja jest w innych sferach polityki społecznej, np. ochronie zdrowia czy kulturze. Odrębność systemu rynku pracy od systemu pomocy społecznej jest chyba najbardziej dotkliwa, gdyż oba mają wspólne cele, uzupełniające się instrumenty, a niekiedy dotyczą tych samych beneficjentów.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[4]

Metoda OSL opiera się na możliwości zlecania w jej ramach działań przewidzianych organizacjom pozarządowym. Ustawa o pomocy społecznej, o czym była wyżej mowa, wskazuje, że zadania z zakresu pomocy społecznej są realizowane we współpracy m.in. z organizacjami pozarządowymi. Obecnie kwestie te reguluje ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UDPPiW). Z punktu widzenia zadań z zakresu pomocy społecznej i integracji społeczno-zawodowej należy stwierdzić, że UDPPiW tworzy dość dobre podwaliny pod realizację OSL. Przede wszystkim określa obowiązek współpracy jednostek administracji publicznej, w tym samorządowej, z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami określonymi w ustawie w sferze realizacji zadań pożytku publicznego. Jest to bardziej użyteczne wskazanie niż zapisy ustawy o pomocy społecznej, gdyż dotyczy o wiele szerszego zakresu tematycznego współpracy, dającego

4 Tekst ujednolicony: Dz. U. 2010 nr 234 poz. 1536.

możliwość ujęcia współpracy w ramach metody OSL, która w obecnym kształcie wykracza poza ustawowe zadania pomocy społecznej.

Współpraca, o której mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dotyczy 33 zadań sfery pożytku publicznego, które z reguły są określone ramowo i w zasadzie obejmują większość sfer działalności administracji i organizacji pozarządowych. Z punktu widzenia OSL szczególne znaczenie mają następujące zadania pożytku publicznego (art. 4, ust.1 UDPPiW): pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób, wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej, działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy, działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, promocja i organizacja wolontariatu. Wymienione wyżej zadania dotyczą zarówno sfery pomocy społecznej, jak i integracji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, prowadzonej m.in. przez podmioty ekonomii społecznej, wpisują się one także w zakres działania OSL.

Ważne jest także to, że UDPPiW definiuje stosunkowo szerokie spektrum potencjalnych partnerów administracji samorządowej. Są to m.in. (art. 3 UDPPiW): stowarzyszenia, fundacje, Kościoły i organizacje kościelne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne oraz spółki z o.o., spółki akcyjne i kluby sportowe niedziałające dla zysku. Ustawa uwzględnia więc nie tylko organizacje pozarządowe, ale także podmioty działające w sferze ekonomii społecznej, ale jedynie w zakresie prowadzonej przez nie działalności pożytku publicznego. Ustawa nie określa natomiast partnerów ze strony administracji, bowiem wyznaczają to zakresy kompetencyjne poszczególnych instytucji publicznych określone w innych ustawach, na przykład ustawie o pomocy społecznej.

Warto zauważyć również, że ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie narzuca form współpracy, co jest atutem z punktu widzenia wdrażania OSL, gdyż mogą w nich zmieścić się również formy przez nią przewidziane. Z drugiej jednak strony oznacza to, że formy współpracy, które byłyby realizowane w ramach OSL, będą uznaniowe, to znaczy będą zależeć od dobrej woli i decyzji poszczególnych jednostek administracji publicznej. Warto także pamiętać, że ustalone formy współpracy powinny być – zgodnie z UDPPiW – zapisane w rocznym programie współpracy danej jednostki samorządu z organizacjami pozarządowymi.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[5]

Ustawa określa szereg form wsparcia osób bezrobotnych i poszukujących pracy, których celem jest wzmocnienie potencjału tych osób na rynku pracy i podjęcie przez nie zatrudnienia. Określa podstawy prowadzenia przez państwo polityki rynku pracy. Większość instrumentów wsparcia

5 Dz. U. 2004 nr 99 poz. 1001 z późn. zm.

osób bezrobotnych i poszukujących pracy realizowana jest przez powiatowe urzędy pracy (PUP), które choć formalnie podlegają samorządowi powiatowemu, *de facto* są wydzieloną administracją specjalną w dużej mierze zależną od rządu.

Z punktu widzenia metody OSL, która oparta jest na działaniach realizowanych w gminie, niekorzystne jest to, że w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (UPZiIRP) samorząd gminny ma niewiele zadań w obszarze rynku pracy. Wymieniany jest jako partner powiatowych urzędów pracy, które są na poziomie lokalnym podstawowymi instytucjami odpowiedzialnymi za realizację ustawowych zadań w obszarze rynku pracy. Jeżeli chodzi o konkretne formy wsparcia osób bezrobotnych i poszukujących pracy, to ustawa przewiduje dla samorządu gminnego w zasadzie jedynie trzy zadania: prace społecznie użyteczne, lokalne punkty informacyjno-konsultacyjne oraz roboty publiczne.

Ustawa przewiduje współpracę instytucji rynku pracy, w tym powiatowych urzędów pracy, z partnerami społecznymi, a także uzupełnianie i rozszerzanie oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia (art. 21 UPZiIRP). Jednak nie narzuca ani nawet nie zaleca żadnych konkretnych form tej współpracy, co powoduje, że ma ona dość ograniczony i marginalny charakter, i w praktyce jest z reguły ograniczona do nieformalnych kontaktów i wymiany informacji. Podobnie jest w przypadku współpracy z ośrodkami pomocy społecznej.

Jeden z nielicznych konkretnych mechanizmów, opisanych w ustawie (art. 50 UPZiIRP), wymagających współdziałania polega na tym, że bezrobotnego, będącego w szczególnej sytuacji na rynku pracy, korzystającego ze świadczeń pomocy społecznej, powiatowy urząd pracy w okresie 6 miesięcy od dnia utraty prawa do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania, m.in. na wniosek OPS, może skierować do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej lub uczestnictwa w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego.

UPZiIRP przewiduje również inne, potencjalnie użyteczne z punktu widzenia OSL, rozwiązanie. Instytucją rynku pracy może być instytucja partnerstwa lokalnego, czyli grupa instytucji (w tym samorządów gminnych) realizujących na podstawie umowy przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy (art. 6 UPZiIRP). Co więcej, ustawa przewiduje możliwość wsparcia finansowego tworzenia partnerstw lokalnych (art. 108 UPZiIRP). Dotychczasowe ograniczone wykorzystanie tej formy współpracy wynika przede wszystkim z braku dokładniejszego jej prawnego zdefiniowania, w szczególności w zakresie form współdziałania partnerów i uprawnień, z których partnerstwo lokalne mogłoby korzystać. Jeżeli jednak będzie dobra wola partnerów, to ta formuła może być z powodzeniem wykorzystana do realizacji OSL.

Ustawa daje także możliwość inicjowania i realizowania przez powiatowe urzędy pracy projektów pilotażowych, w ramach których być mogłyby być uwzględnione elementy OSL. Projekty pilotażowe mogą być realizowane za zgodą Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Podobnie, jak w przypadku pomocy społecznej, polityka rynku pracy nastawiona jest na wsparcie indywidualne. Wspomniane wyżej ustawowe formy współpracy OPS i PUP także dotyczą indywidualnych beneficjentów.

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[6]

Odpowiedzialność za realizację zadań w zakresie aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych ustawa nakłada przede wszystkim na jednostki administracji rządowej, samorząd regionu i samorząd powiatowy. W zakresie tych zadań wymienione podmioty współpracują z samorządami gminnymi oraz organizacjami pozarządowymi. Podobnie więc jak w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy gmina nie jest podstawowym podmiotem w tym obszarze. Z punktu widzenia OSL istotny jest w szczególności jeden instrument aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych przewidziany w ustawie, czyli zakład aktywności zawodowej (art. 29 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych). Zakład może być utworzony przez powiat, ale także przez samorząd gminy i organizację społeczną, a jego celem jest zatrudnienie osób niepełnosprawnych, przygotowanie ich do życia w otwartym środowisku oraz pomoc w realizacji pełnego, niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia na miarę ich indywidualnych możliwości. Praktyka pokazuje, że w szczególności zakłady aktywności zawodowej tworzone przez organizacje pozarządowe pełnią rolę nieformalnych partnerstw samorządów gminnych, powiatowych i organizacji pozarządowych, których rolą jest wspieranie działania i rozwoju zakładu. Może być to zatem nie tylko narzędzie integracji osób niepełnosprawnych, ale także aktywizacji i integracji lokalnej społeczności.

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym[7]

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym (UZS) dotyczy osób, które swoimi działaniami może objąć metoda OSL, m.in. bezdomnych, uzależnionych od alkoholu i narkotyków, chorych psychicznie, długotrwale bezrobotnych, osób niepełnosprawnych (art. 1 UZS). W ustawie nie ma jednak odniesień do społeczności lokalnej, podobnie – jak ustawa o pomocy społecznej czy ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – koncentruje się ona na wsparciu osób wykluczonych społecznie. Z punktu widzenia stosowania metody OSL istotne są przewidziane w UZS dwa instrumenty aktywizacji społecznej i zawodowej: centra integracji społecznej (art. 3 UZS) oraz kluby integracji społecznej (art. 18 UZS). Centra mogą być tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe oraz Kościoły i organizacje kościelne, a także spółdzielnie socjalne utworzone przez podmioty prawne. Kluby integracji społecznej mogą być tworzone przez gminy, organizacje pozarządowe oraz Kościoły i organizacje kościelne, a także spółdzielnie socjalne utworzone przez podmioty prawne. Centra i kluby integracji społecznej obok tego, że są narzędziami aktywizacji i integracji społeczno-zawodowej, uruchamiają także mechanizmy współdziałania

6 Dz. U. 1997 nr 123 poz. 776, tekst jednolity Dz. U. 2011 nr 127 poz. 721 z późn. zm.
7 Dz. U. 2003 nr 122 poz. 1143, tekst jednolity Dz. U. 2011 nr 43 poz. 225 z późn. zm.

między OPS, PUP i organizacjami pozarządowymi, które znakomicie wpisują się w filozofię działania OSL. Potwierdza to praktyka, która udowadnia, że kluby i centra integracji społecznej są dobrym miejscem do nawiązywania lokalnej współpracy samorządów i organizacji pozarządowych. Oczywiście pod warunkiem, że jest chęć współpracy, bo nie jest to wymóg ustawowy.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[8]

Ustawa określa zasady i formy wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, zasady i formy sprawowania pieczy zastępczej oraz pomocy w usamodzielnianiu jej pełnoletnich wychowanków, zadania administracji publicznej w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, zasady finansowania wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz zadania w zakresie postępowania adopcyjnego. Ta sfera została niejako wydzielona z obszaru pomocy społecznej, choć pod względem aksjologicznym i instytucjonalnym jest jej integralną częścią. Podobnie jak ustawa o pomocy społecznej, ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie przewiduje pracy ze społecznością lokalną. Jest to zaskakujące, zważywszy, że choćby nagłośnione w mediach w ostatnich kilku miesiącach przypadki dzieci krzywdzonych czy też zabijanych przez własne rodziny ewidentnie wykazały, że społeczności lokalne w żadnym z nich nie stanęły na wysokości zadania i są w jakiejś mierze współodpowiedzialne za rozegrane tragedie. Jedyne zapisy, które mogą wspierać realizacje OSL, to możliwość korzystania z wolontariatu (art. 66 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej) oraz możliwość zlecania niektórych zadań z tego obszaru organizacjom pozarządowym, Kościołom i organizacjom kościelnym (art. 190 tejże ustawy).

Warto jednak zwrócić uwagę na potencjalną możliwość (choć niewynikającą wprost z ustawy) podjęcia szerszych działań służących wsparciu dzieci i rodzin, w tym także pracy ze społecznością lokalną, jaką dają 3-letnie gminne programy wspierania rodziny (art. 176 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej) oraz 3-letnie powiatowe programy dotyczące rozwoju pieczy zastępczej (art. 180 tejże ustawy). Uwzględnienie w nich elementów OSL wymagałoby jednak wyjścia poza obowiązki ustawowe.

Ustawa o spółdzielniach socjalnych[9]

Ustawa o spółdzielniach socjalnych określa zasady tworzenia i działania spółdzielni socjalnych, które są instrumentem społecznej reintegracji swoich członków – przez co należy rozumieć

8 Tekst ujednolicony Dz. U. 2011 nr 149 poz. 887 z późn. zm.
9 Dz. U. 2006 nr 94 poz. 651 z późn. zm.

działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu oraz ich zawodowej reintegracji – przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy, a działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej (art. 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych). Spółdzielnia socjalna może być więc potencjalnie ważnym instrumentem realizacji OSL, tym bardziej że ustawa dopuszcza tworzenie spółdzielni socjalnych nie tylko przez osoby fizyczne, ale także przez co najmniej dwa samorządy, organizacje pozarządowe lub kościelne osoby prawne (art. 4 ustawy o spółdzielniach socjalnych). Spółdzielnia socjalna może stać się więc również obszarem do integrowania działań i współpracy podejmowanej przez różne podmioty działające lokalnie.

Ustawa o finansach publicznych[10]

Wydatki publiczne zgodnie z ustawą o finansach publicznych (UFP) mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w uchwale budżetowej i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych, np. samorządu gminy. Mają być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, jak również w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Wydatki publiczne winny być też dokonywane w wysokości i terminach, wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Wydatki muszą być ponoszone w ramach limitów określonych w budżetach i planach finansowych, co oznacza, iż dokonywanie wydatku warunkowane jest jego przypisaniem do określonej pozycji budżetowej. Te zasady niewątpliwie dyscyplinują wydatkowanie środków publicznych, jednak w praktyce – w połączeniu ze wspomnianą wyżej branżowością działania administracji – w sposób istotny ograniczają elastyczność ich wydatkowania. Środki przeznaczone na realizację zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej mogą być wydatkowane wyłącznie na zadania w tym obszarze i to te, które należą do zadań określonej jednostki, na przykład gminy. Podobnie jest ze środkami w innych sferach działania, na przykład w obszarze rynku pracy. W praktyce oznacza to, że nie jest możliwe finansowanie jednego zadania z dwóch różnych obszarów, czyli źródeł, co z punktu widzenia wdrażania OSL jest dość istotnym ograniczeniem. Rozwiązaniem tego problemu może być budżet zadaniowy, którego wprowadzenie przewiduje ustawa o finansach publicznych. Daje on bowiem możliwość sformułowania wydatków w formie konkretnych zadań obejmujących działania finansowane w ramach różnych rodzajowo kategorii wydatków publicznych. Na razie budżet zadaniowy pozostaje w sferze projektów, a decyzje w zakresie jego wprowadzenia należą zgodnie z UFP do ministra finansów.

10 Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.

UFP przewiduje również zawieranie umów na realizację zadań publicznych, które co do zasady muszą być zawierane w oparciu o Prawo zamówień publicznych, a zlecanie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, w rozumieniu tych przepisów. Z perspektywy OSL ważne jest, że ustawa daje jednocześnie możliwość zlecania zadań publicznych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku z zastosowaniem przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 221UFP), które są prostsze i bardziej elastycznie niż Prawo zamówień publicznych.

Ustawa Prawo zamówień publicznych[11]

Warto także wspomnieć o Prawie zamówień publicznych (PZP), które w pewnych okolicznościach może być również stosowane do zlecania zadań w sferze pomocy społecznej czy rynku pracy, również organizacjom pozarządowym. Takie przykłady znaleźć można przy zlecaniu organizacjom pozarządowym prowadzenia noclegowni czy świetlic terapeutycznych. Należy przypomnieć również, że do zamówień o wartości do 14 tysięcy euro nie stosuje się PZP. Tryb udzielania tego typu zleceń określają regulaminy wewnętrzne zlecających, na przykład samorządu gminnego. Ta forma zlecania zadań jest o wiele prostsza niż formy przewidziane w PZP, zarówno dla zamawiających, jak i wykonawców, stąd też niektóre samorządy lokalne z powodzeniem wykorzystują ją do zlecania zadań organizacjom pozarządowym.

Istotnym instrumentem prozatrudnieniowym, który może być wykorzystany we wdrażaniu OSL, są klauzule społeczne, przewidziane w ustawie Prawo zamówień publicznych. Dają one możliwość zamknięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego do podmiotów zatrudniających co najmniej 50% osób niepełnosprawnych (art. 22 PZP) lub uzależnienie wykonania zamówienia publicznego od zatrudnienia przez wykonawcę osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (art. 29 PZP). Biorąc pod uwagę, że najliczniejszą grupą zamawiających są samorządy lokalne, klauzule społeczne mogą być ważnym instrumentem uzupełniającym inne działania przewidziane w OSL. Mogą one także być wykorzystane jako narzędzie wspierające rozwój ekonomii społecznej[12].

11 Dz. U. 2004 nr 19 poz. 177 z późn. zm.
12 Więcej na temat klauzul społecznych w rozwoju ekonomii społecznej w: T. Schimanek, *Podstawowe informacje o klauzulach społecznych*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2012.

Ustawa o samorządzie gminnym[13]

Zakres działalności samorządów terytorialnych wynika z tak zwanych ustaw samorządowych. Z punktu widzenia OSL najważniejsze znaczenie ma samorząd gminy, którego zadania określone są w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (USG). Choć ustawa przewiduje, że zadaniami gminy są m.in. ochrona zdrowia, pomoc społeczna, edukacja publiczna czy kultura (art. 7 USG), to mają one charakter wydzielony, a ustawa nie wymaga ich integracji w ramach prowadzonej przez gminę polityki społecznej. Tę autonomiczność zadań gminy wzmacniają inne ustawy, o czym była mowa przy analizie ustawy o pomocy społecznej. Ta sytuacja w praktyce powoduje, że polityka społeczna w wielu gminach ograniczana jest wyłącznie czy też głównie do pomocy społecznej. Taka sytuacja utrudnia wdrażanie OSL, który zakłada integrowanie różnych zadań publicznych.

Ustawa o ekonomii społecznej

To ustawa, której na razie nie ma, ale warto podkreślić, że pozwoliłaby ona uporządkować kwestie definicyjne, określić zakres podmiotowy i przedmiotowy ekonomii społecznej. A to jest niezbędne do określenia relacji podmiotów ekonomii społecznej z państwem i rynkiem, a co za tym idzie – podjęcia współpracy także w zakresie aktywizacji społecznej i zawodowej osób wykluczonych społecznie. Co więcej, obecnie rozważane jest także wsparcie funkcji usługowej podmiotów ekonomii społecznej, które mogą świadczyć usługi na rzecz osób potrzebujących wsparcia, bardzo często o charakterze deficytowym. W tych dwóch funkcjach podmioty ekonomii społecznej mogą stać się ważnym partnerem ośrodków społecznych wdrażających OSL[14].

Podsumowanie

Generalnie należy stwierdzić, że obecne regulacje prawne nie sprzyjają wdrażaniu metody OSL, choć go nie wykluczają. Wdrażaniu OSL nie sprzyja przede wszystkim:

- brak wyraźnych wskazań do realizacji metody i właściwego jej podejścia w ustawie o pomocy społecznej, która ze względu na instytucjonalne oparcie OSL na ośrodku pomocy społecznej ma podstawowe znaczenie dla jej wdrażania,
- brak podobnych wskazań w innych ustawach, przede wszystkim w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,

13 Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.
14 Od blisko sześciu lat toczą się prace nad projektem takiej ustawy, więcej informacji na ich temat znaleźć można na stronie internetowej: www.ekonomiaspoleczna.pl lub www.es.pozytek.gov.pl.

- przesunięcie punktu ciężkości w ustawie o pomocy społecznej na świadczenia finansowe i rzeczowe, kosztem pracy socjalnej, która jest podstawą OSL,
- brak w zakresie działania ośrodków pomocy społecznej i pracowników socjalnych zadań, które są podstawą funkcjonowania OSL,
- rozdzielenie form wsparcia, zintegrowanych w podejściu OSL, między różne instytucje publiczne, co w praktyce powoduje działanie dwóch odrębnych systemów: pomocy społecznej i rynku pracy; ustawowo współpraca pomiędzy tymi systemami na poziomie lokalnym określona jest w ramach kilku form wsparcia, ale systemowo obie służby realizują swoje odrębne cele i zadania, a przede wszystkim są oddzielnie finansowane z różnych kategorii budżetowych; co więcej, wydaje się, że na to nakłada się wydzielony, rządzący się swoimi regułami podsystem wsparcia osób niepełnosprawnych, a obecnie powstaje kolejny, oddzielny system pieczy zastępczej,
- brak wyraźnych zapisów dotyczących zlecania zadań ze sfery pomocy społecznej i rynku pracy organizacjom pozarządowym; choć są takie generalne wskazania w ustawach, to jednak nie ma sprecyzowanych, obligatoryjnych obszarów i form, które mogłyby być przedmiotem współpracy; to powoduje, że współpraca *de facto* ogranicza się głównie do zlecania przez ośrodki pomocy społecznej czy powiatowe urzędy pracy organizacjom pozarządowym świadczenia konkretnych usług na rzecz osób potrzebujących, nie uwzględniając rzeczywistego partnerstwa,
- brak elastyczności w finansowaniu zadań realizowanych przez samorządy terytorialne i ich instytucje, w tym brak współfinansowania zadań przez instytucje działające w różnych sferach polityki państwa, np. pomocy społecznej, edukacji czy rynku pracy,
- brak integracji działań w różnych sferach lokalnej polityki społecznej.

Potencjalnie, obecne prawodawstwo zawiera szereg rozwiązań, które mogą być wykorzystane do stosowania metody OSL. Są to przede wszystkim:

- gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych,
- praca socjalna,
- bilans potrzeb gminy w zakresie pomocy społecznej,
- lokalne programy pomocy społecznej,
- kontrakt socjalny,
- zakłady aktywności zawodowej,
- centra i kluby integracji społecznej,
- indywidualny program usamodzielnienia,
- partnerstwo lokalne,
- programy pilotażowe rynku pracy,
- gminny program wspierania rodziny,
- zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom, działającym w sferze pożytku publicznego oraz podmiotom ekonomii społecznej z wykorzystaniem ustawy o działalności pożytku publicznego i Prawa zamówień publicznych.

Problemem w wykorzystaniu tych instrumentów we wdrażaniu metody OSL jest jednak zasada legalizmu, a właściwie rozpowszechniony sposób jej interpretacji przez służby kontrolne. Zasada legalizmu, określona w artykule 7 Konstytucji RP mówi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa[15]. Oznacza to, iż organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podania podstawy prawnej. Jest to jeden z podstawowych zapisów chroniących obywatela przed działaniami władzy. Ale niestety w Polsce rozpowszechniła się jego niekorzystna, literalna interpretacja, mówiąca, że organy publiczne mogą robić dokładnie to i tylko to, co jest zapisane w ustawach. Przekonały się o tym wielokrotnie m.in. samorządy terytorialne, które były kontrolowane przez regionalne izby obrachunkowe. Takie podejście do zasady legalizmu może powodować, że samorządy gminne będą miały poważne obawy we wdrażaniu metody OSL, gdyż w obecnym stanie prawnym wymagałoby to wyjścia poza literalne zapisy ustawowe.

Rekomendacje zmian sprzyjających wprowadzeniu metody OSL do praktyki społecznej w sferze pomocy i integracji społecznej

Rekomendacje odnoszące się bezpośrednio do implementacji metody OSL:

- dodanie w ustawie o pomocy społecznej, jako jednego z celów, społecznej aktywizacji i usamodzielnienia się marginalizowanych społecznie grup i społeczności lokalnych, a nie tylko osób i ich rodzin,
- sformułowanie w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy możliwości działania instytucji rynku pracy w celu aktywizacji zawodowej grup i społeczności zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- wprowadzenie do ustawy o pomocy społecznej zadania polegającego na aktywizowaniu i organizowaniu społeczności lokalnej jako obowiązkowego zadania gminy wraz z opisaniem zakresu i metod jego realizacji,
- wprowadzenie w ustawie o pomocy społecznej do zakresu pojęcia pracy socjalnej pracy ze środowiskiem lokalnym,
- wzmocnienie rangi pracy socjalnej, w tym pracy ze środowiskiem lokalnym, poprzez określenie – np. w drodze rozporządzenia do ustawy o pomocy społecznej – standardów pracy socjalnej, w tym środowiskowej pracy socjalnej,
- określenie w ustawie o pomocy społecznej zadań pracowników socjalnych odpowiadających ich roli w OSL oraz wydzielenie stanowisk pracy lub komórek, które w OPS odpowiadałyby za realizację tych zadań,
- wprowadzenie do programów specjalizacyjnych pracownika socjalnego i organizatora pomocy społecznej tematów adekwatnych do tych zadań poprzez zmianę rozporządzeń

15 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.

do ustawy o pomocy społecznej dotyczących specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej oraz specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny,

- wpisanie w ustawę o pomocy społecznej oraz inne ustawy przedmiotowe konkretnych zadań i form współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi a organizacjami pozarządowymi i podmiotami ekonomii społecznej,
- doprecyzowanie w ustawie o pomocy społecznej, co może zawierać gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych, z uwzględnieniem możliwości wdrażania metody OSL,
- uwzględnienie art. 43 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy osób realizujących kontrakty socjalne i programy aktywności lokalnej, co umożliwiłoby objęcie tych osób od początku przygotowywanymi programami specjalnymi,
- doprecyzowanie w ustawie o pomocy społecznej zakresu i sposobów realizacji lokalnych programów pomocy społecznej, w tym także pod kątem wdrażania metody OSL,
- doprecyzowanie zakresów, celów i sposobów działania partnerstw lokalnych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, z uwzględnieniem możliwości stosowania metody OSL,
- dookreślenie w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zakresu i sposobów realizacji programów pilotażowych rynku pracy, z uwzględnieniem możliwości wdrażania metody OSL,
- zmiany w ustawie o pomocy społecznej i ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy umożliwiające przekazywanie danych o beneficjentach nie tylko z urzędu pracy do ośrodka pomocy społecznej, ale także odwrotnie oraz umożliwiających udostępnianie tych danych organizacjom pozarządowym i podmiotom ekonomii społecznej, realizującym zadania zlecone przez ośrodek lub urząd pracy,
- dookreślenie w ustawie o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej zakresu i sposobów realizacji gminnego programu wspierania rodziny, z uwzględnieniem możliwości wdrażania metody OSL,
- opracowanie na podstawie ustawy o pomocy społecznej (art. 23, ust. 1, pkt. 7 i 7a) i finansowanie realizacji przez samorządy programu wspierającego wdrażanie metody OSL.

Rekomendacje odnoszące się do implementacji metody OSL o charakterze długofalowym:

- wzmocnienie roli pracowników socjalnych poprzez zmniejszenie liczby mieszkańców przypadających na jednego pracownika socjalnego we wskaźniku określonym w ustawie o pomocy społecznej,
- określenie w ustawie o pomocy społecznej lub w ustawie o samorządzie gminnym partycypacyjnych sposobów tworzenia gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz lokalnych programów pomocy społecznej z udziałem instytucji rynku pracy i partnerów społecznych oraz gospodarczych,

- uspójnienie definicji zatrudnienia i bezrobocia w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i ustawie o pomocy społecznej,
- uporządkowanie, uspójnienie i zintegrowanie regulacji prawnych dotyczących integracji społecznej i zawodowej obecnie rozproszonych w kilku różnych ustawach, a przez to często niespójnych,
- zintegrowanie zadań i instrumentów integracji społecznej i zawodowej w celu ich skutecznego i efektywnego wykorzystania przez instytucje publiczne oraz zwiększenia ich użyteczności dla ich beneficjentów (formuła one-stop-shop); chodzi przede wszystkim o zadania i instrumenty systemu pomocy społecznej, instytucji rynku pracy, systemu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej oraz systemu PFRON,
- stworzenie prawnych możliwości prowadzenia lokalnej polityki społecznej, czyli koordynowania i integrowania działań służących rozwiązywaniu problemów społecznych na danym terenie; wydaje się, że optymalnym obszarem koordynacji takich działań jest gmina, a odpowiedzialnym za koordynację samorząd gminny, co wymagałoby zmian w ustawie o samorządzie gminnym,
- podstawą do koordynacji działań powinna być jedna gminna strategia integracji, zastępująca kilka strategii i programów, które obecnie na mocy różnych ustaw muszą przygotowywać samorządy gminne,
- wprowadzenie obowiązku stosowania nowych instrumentów aktywizacji i integracji społecznej i zawodowej skierowanych do grup i społeczności marginalizowanych, na przykład programów aktywności lokalnej,
- przyjęcie ustawodawstwa dotyczącego ekonomii społecznej, uwzględniającego trzy podstawowe funkcje podmiotów ekonomii społecznej: integrację społeczną i zawodową osób wykluczonych, świadczenie usług użyteczności publicznej oraz integrowanie społeczności lokalnych,
- wprowadzenie budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego,
- wprowadzenie formuły partnerstwa publiczno-społecznego, które pozwoliłoby na rozwój współpracy samorządów lokalnych, organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej,
- określenie spójnej, zintegrowanej polityki państwa w sferze integracji społecznej i zawodowej, która powinna uwzględniać metodę OSL oraz inne metody aktywnej integracji.

Prawne uwarunkowania praktykowania metody OSL w sferze publicznej (partycypacja publiczna, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, rozwój lokalny) – **szanse, bariery, rekomendacje**

/ Anna Krajewska

Partycypacja publiczna i rozwój społeczeństwa obywatelskiego

Niniejszy przegląd omawia wybrane akty prawne, dotyczące partycypacji publicznej, rozumianej jako włączanie mieszkańców w samorządowe procesy decyzyjne i realizowanie działań na rzecz lokalnej społeczności. W najprostszym ujęciu, partycypacja publiczna obejmuje cztery typy działań władz publicznych, które obrazują rosnący poziom zaangażowania obywateli w podejmowanych decyzjach: informowanie, konsultowanie, współpracę i delegowanie[1]. Akty prawne, odnoszące się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zawierają natomiast rozwiązania umożliwiające obywatelom „oddolne" organizowanie się i artykułowanie, a także realizację grupowych interesów oraz prowadzenie społecznie użytecznej działalności. Trzeba dodać, że rozwiązania legislacyjne, dotyczące partycypacji publicznej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego są ze sobą powiązane i zostały uregulowane w znacznej mierze w tych samych aktach prawnych.

Konsultacje społeczne w jednostkach samorządu terytorialnego

Informowaniu mieszkańców o planowanych przez władze przedsięwzięciach, ale również przepływowi informacji w kierunku odwrotnym – od obywateli do administracji – służą konsultacje społeczne jako instrument wpływania przez lokalne społeczności na podejmowane przez władze rozstrzygnięcia. Znaczenie mechanizmu włączania się mieszkańców w procesy decyzyjne dla stosowania metody OSL jest wielorakie: po pierwsze, możliwość wpływania na decyzje władz można potraktować jako element wzmacniania („empowerment") lokalnych społeczności, co z kolei przekłada się na lepszą motywację do angażowania się w sprawy społeczności w innych formach. Konsultacje sprzyjają również (z tych samych powodów) wzrostowi „upodmiotowienia" mieszkańców – kolejnemu istotnemu filarowi metody OSL. Konsultacje, poza spełnianiem funkcji informacyjnej i partycypacyjnej, mogą również być przydatnym instrumentem organizowania społeczności lokalnych ze względu na ich funkcję identyfikacyjną: dzięki nim „krystalizują się grupy (interesu) prezentujące różnorodne stanowiska i poglądy w związku z określoną sytuacją czy podejmowanym rozstrzygnięciem."[2]. Podkreślenia wymaga także kreacyjna funkcja procedur konsultacyjnych; konsultacje są procesem „dwustronnej komunikacji, którego elementem jest prezentacja opinii, wymiana poglądów i argumentów oraz próba uzgodnienia takiego kształtu danego rozstrzygnięcia, aby było ono możliwie satysfakcjonujące dla wszystkich stron"[3].

Regulacje dotyczące konsultacji społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego są rozrzucone po wielu aktach prawnych. Do najważniejszych z nich należą ustawy ustrojowe: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[4], ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[5] oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r.o samorządzie województwa[6]. Zgodnie

1 Zob. *People and Participation. How to put citizens at heart of decision-making*, London 2005, s. 18.
2 Za G. Makowski, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, materiały z konferencji pt. „Cele, granice, metody i koszty lokalnych konsultacji społecznych", Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012, s. 38.
3 Ibidem.
4 Dz. U. 1990 nr 16, poz. 95 z późn. zm.
5 Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.
6 Dz. U. 1998 nr 91, poz. 576 z późn. zm.

z odpowiednimi (niemal identycznie brzmiącymi) przepisami wymienionych ustaw, organy samorządowe mogą prowadzić na swoim terytorium konsultacje z mieszkańcami w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla danej jednostki samorządu terytorialnego; zasady i tryb prowadzenia konsultacji określają uchwały organów stanowiących poszczególnych jednostek. Jak widać, zakres tematyczny konsultacji jest szeroko i elastycznie zarysowany, co pozwala władzom zasięgać opinii i zbierać postulaty zainteresowanych wobec różnorodnych planowanych decyzji i przedsięwzięć. Trzeba jednak zaznaczyć, że konsultacje społeczne „w sprawach ważnych" dla danej jednostki mają charakter fakultatywny. W tym kontekście warto wspomnieć, że badania nad efektywnością konsultacji w Polsce[7] pokazują, że głównym motywem ich „uruchamiania" przez władze administracyjne są wymagania ustawowe; konsultacje odbywają się zatem głównie wtedy, kiedy ich przeprowadzenie jest obowiązkowe.

Jak stanowią przepisy ustawy o samorządzie gminnym, obligatoryjne są konsultacje społeczne poprzedzające decyzje o zmianach granic gminy, nadaniu gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic, zmiany nazwy gminy oraz siedziby jej władz, utworzeniu gminnej jednostki pomocniczej i nadaniu jej statutu[8]. Ustawa o samorządzie powiatowym stanowi natomiast, że władze powiatowe mają obowiązek konsultować z mieszkańcami decyzje dotyczące tworzenia powiatów, włączania lub wyłączania z ich obszaru gmin, zmian granic powiatu lub uzyskania, ewentualnie przywrócenia statusu miasta na prawach powiatu. W ustawie o samorządzie województwa natomiast nie zawarto analogicznych rozwiązań dotyczących konsultacji o charakterze obligatoryjnym.

Innym aktem prawnym, podstawowym z perspektywy problematyki konsultacji społecznych w jednostkach samorządowych, jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UDPPiW)[9]. Na mocy jej przepisów, organy administracji publicznej mają obowiązek konsultować z organizacjami pozarządowymi roczne i wieloletnie programy współpracy. Ta ustawa nakłada również na organy administracji obowiązek konsultowania z organizacjami projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Obowiązkowe jest również konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, mieszczących się w obszarze działalności pożytku publicznego, z radą działalności pożytku publicznego funkcjonującą na terenie danego samorządu. Szczegółowy tryb przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie samorządu terytorialnego określają ich organy stanowiące w formie stosownych uchwał[10].

Jak wynika z przepisów zarówno ustaw ustrojowych, jak i UDPPiW, o ostatecznym kształcie, jaki przybiorą konsultacje społeczne w poszczególnych jednostkach samorządowych (a więc pośrednio również o tym, jak dalece będą one poważnie traktowane i efektywne), decydują ich organy stanowiące normując te zagadnienia na gruncie aktów prawa lokalnego. W tym miejscu

7 Zob. Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych w Polsce, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 162.
8 Zob. G. Makowski, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, op.cit., s. 45.
9 Dz. U. 2003 nr 96, poz. 873 z późn. zm.
10 Zob. A. Krajewska, *Prawne aspekty partycypacji na poziomie lokalnym*, w: G. Makowski, P. Sobiesiak. *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 30.

wypada zasygnalizować, że praktyka regulowania zasad i trybu konsultacji w drodze uchwał nie jest wolna od problemów. W przypadku uchwał, odnoszących się do konsultacji prowadzonych na podstawie samorządowych ustaw ustrojowych, niektóre z rad próbują doprecyzowywać w nich krąg osób uprawnionych do uczestniczenia w konsultacjach.

Przykładowo, rada gminy Pawłowiczki wydała uchwałę określającą sposób przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami, w której zapisano, że uprawnieni do udziału w konsultacjach są wyłącznie mieszkańcy posiadający czynne prawo wyborcze do organów samorządowych. Tym samym nie mogłyby w nich uczestniczyć np. osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu (a warto zauważyć, że partycypacja w sprawach lokalnej społeczności może być istotnym elementem readaptacji osób skazanych) oraz osoby ubezwłasnowolnione (w tym niepełnosprawne umysłowo, których specyficzne potrzeby i oczekiwania mogą przecież mieć znaczenie w kontekście niektórych decyzji władz). Regulacja ta została unieważniona przez organ nadzoru[11], który wskazał, że w granicach delegacji ustawowej upoważniającej radę do regulowania zasad i trybu prowadzenia konsultacji z mieszkańcami nie mieści się uprawnienie do określania warunków, jakie muszą spełniać potencjalni uczestnicy konsultacji społecznych. Podobny argument przywołał wojewoda uchylający uchwałę rady gminy Grzmiąca[12]. W tym przypadku rada zawęziła krąg osób uprawnionych do konsultacji do pełnoletnich mieszkańców gminy.

Na podstawie tych przykładów można odnieść wrażenie, że organy stanowiące przyjmujące uchwały zawężające – w ten czy inny sposób – krąg uprawnionych do uczestniczenia w konsultacjach społecznych kierują się pewnym „stereotypem mieszkańca", który nie obejmuje ludzi o specyficznych potrzebach (np. dzieci, młodzież, niepełnosprawni umysłowo) czy w szczególnej sytuacji (jak osoby skazane), a tym samym z góry wyklucza z procesów decyzyjnych grupy „nietypowe". Takie zjawisko – choć od razu trzeba zaznaczyć, że nie sposób oszacować jego skali – należy ocenić jako szczególnie niekorzystne w kontekście możliwości stosowania metody OSL.

Inne problemy[13], jakie wiążą się z praktyką samorządowych konsultacji społecznych, to – poza wspomnianym już częstym prowadzeniem konsultacji tylko wtedy, gdy jest to ustawowy obowiązek samorządu – m.in. dominacja biernych form konsultowania, sprowadzających się do wywieszenia informacji o prowadzonych konsultacjach na stronie internetowej urzędu lub w jego siedzibie i przewaga nieinteraktwnych form konsultacji (brak bezpośrednich spotkań z mieszkańcami, co mogłoby sprzyjać konsolidowaniu społeczności lokalnej i poszczególnych „grup interesu"). Bardzo poważnym mankamentem większości procedur konsultacyjnych jest też „brak informacji zwrotnej, który odbierany jest przez uczestników jako instrumentalne i niepartnerskie traktowanie ich przez urzędników"[14]. W dłuższej perspektywie takie podejście będzie skutkowało zniechęceniem mieszkańców do włączania się w procedury konsultacji. Władze administracyjne w niewielkim stopniu wykorzystują przy tym opinie i postulaty obywateli, zgromadzone w toku konsultacji, co

11 Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody opolskiego z dnia 1 marca 2013 r., sygn. akt NK.III.4131.1.16.2013.LM.
12 Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody zachodniopomorskiego z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt NK.4.4131.166.2013.SA.
13 Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 164.
14 Ibidem.

również może – z punktu widzenia mieszkańców – stawiać pod znakiem zapytania sensowność angażowania się w tę procedurę[15]. Wydaje się więc, że potencjał konsultacji społecznych jako instrumentu prawnego, który można wykorzystać przy organizowaniu społeczności lokalnej, nie jest w pełni wykorzystywany w praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców JST

Innym sposobem aktywizowania lokalnej społeczności, który mógłby być przydatny jako jedno z narzędzi umożliwiających stosowanie metody OSL, jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Sednem tej instytucji – *nota bene*, niemającej do tej pory wprost sformułowanego „zakotwiczenia" ustawowego – jest umożliwienie mieszkańcom (a konkretnie, odpowiednio licznym ich grupom) samodzielnego zaproponowania określonej treści aktów prawa miejscowego, które następnie mogą zostać przyjęte przez samorządowe organy stanowiące. Trzeba więc podkreślić identyfikacyjną i kreacyjną rolę lokalnej inicjatywy uchwałodawczej, dzięki czemu – w stopniu jeszcze wyraźniejszym niż konsultacje społeczne – może ona przekładać się na upodmiotowienie lokalnej społeczności lub określonych „grup interesu" (w tym np. osób w „nietypowej" sytuacji czy zagrożonych jakąś formą wykluczenia społecznego).

Jak wspomniano, instytucja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie została wprost uregulowana w żadnej ustawie. Jej dopuszczalność jest jednak wywodzona z konstytucji[16], a konkretnie art. 4 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu i jest przez niego wykonywana bądź to bezpośrednio, bądź poprzez wybieranych w wyborach powszechnych przedstawicieli. Bezpośrednie wykonywanie władzy przez obywateli odbywa się m.in. przez włączanie się przez nich w procesy prawotwórcze w charakterze „autorów" rozwiązań legislacyjnych. Kwestię obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej reguluje art. 118 konstytucji oraz ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli[17]; zagadnienia dotyczące inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców jednostki samorządowej normują natomiast statuty poszczególnych samorządów. Od razu trzeba jednak zaznaczyć, że statuty wielu jednostek nie zawierają w ogóle takich regulacji. Jak wynika z badania zrealizowanego na przełomie 2011 i 2012 r. na próbie 193 gmin, 53,3% z nich nie miało takich unormowań w statucie[18]. Brak jasnego rozwiązania w tym zakresie na poziomie ustawowym prowadzi więc do osobliwej sytuacji, gdy w części samorządów prawo do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców – przynajmniej z formalnego punktu widzenia – nie jest uznane, w części natomiast jest ono usankcjonowane, choć jego realizacja odbywa się na zróżnicowanych zasadach.

Problem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest źródłem nieustających kontrowersji, znajdujących odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym i administracyjnym. Wątpliwości

15 Ibidem.
16 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.
17 Dz. U. 1999 nr 62, poz. 688.
18 Za: G. Makowski, *Lokalna, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – standard czy luksus partycypacji?*, prezentacja do referatu wygłoszonego podczas seminarium „Partycypacja publiczna, prawo i obywatel" zorganizowanego przez Instytut Spraw Publicznych w Warszawie w dniu 26 kwietnia 2012 r., s. 6.

dotyczą przy tym nie tylko sposobu uregulowania tej instytucji, ale nawet fundamentalnej kwestii dopuszczalności takiej regulacji. Zdarza się, że zarówno sądy, jak i wojewodowie[19] kwestionują możliwość przyznania prawa inicjatywy uchwałodawczej mieszkańcom, powołując się na przepisy Ustawy o samorządzie gminnym. Argumentacja w takich przypadkach jest bardzo zbliżona; organy wskazują, *że* „brak w ustawie o samorządzie gminnym regulacji odnoszących się do przyznania mieszkańcom prawa do wnoszenia pod obrady rady projektów uchwał ocenić należy jako wybór ustawodawcy; jego milczenie należy interpretować w tym przypadku jako brak zgody na taką formę sprawowania władzy przez mieszkańców gminy."[20].

Trzeba zaznaczyć, że postanowienia statutów przewidujące możliwość występowania przez grupę mieszkańców z inicjatywą uchwałodawczą często nie są podważane przez organy nadzoru i sądy. Wyraźnie jednak widać, że brak jednoznacznego uregulowania tej kwestii na poziomie ustawowym jest źródłem problemów, których konsekwencje mają przełożenie na możliwości partycypowania mieszkańców w procesie prawotwórczym. Warto przypomnieć tutaj, że w około połowie polskich gmin statuty nie przewidują prawa inicjatywy ludowej; w wielu jednostkach samorządowych zatem pożyteczne z punktu widzenia stosowania metody OSL skutki korzystania z tej instytucji w ogóle nie będą miały możliwości zaistnienia.

Referendum lokalne

Referendum lokalne jest przykładem najbardziej „zaawansowanej" formy włączania obywateli w procesy decyzyjne. Decyzja w tym przypadku jest podejmowana bezpośrednio przez samych mieszkańców danej JST[21]. Zważywszy, że inicjatorami referendum mogą być również mieszkańcy, instytucja ta może mieć znaczenie aktywizujące, sprzyjać budowaniu identyfikacji ze społecznością lokalną oraz konsolidowaniu „grup interesów", poza oczywistą funkcją kreacyjną, polegającą na inicjowaniu i (w razie pozytywnego wyniku referendum) wprowadzaniu w życie określonych decyzji i rozwiązań. Referendum lokalne jest więc w praktyce instrumentem prowadzenia lokalnej polityki bezpośrednio przez mieszkańców. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa. Aktem, który precyzuje te kwestie, jest ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym[22].

Artykuł 2 ust. 1 wspomnianej ustawy określa, że w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, co do sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Zgodnie z ust. 2 przywołanego artykułu,

19 Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 584/05; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt akt II SA/Ol 737/08; rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubelskiego z dnia 1 sierpnia 2012 r., sygn. akt NK-II.4131. 235.2012.
20 Ibidem.
21 Zob. A. Krajewska, *Prawne aspekty partycypacji na poziomie lokalnym*, s. 35–38.
22 Dz. U. 2000 nr 88, poz. 985 z późn. zm.

przedmiotem referendum gminnego może być również odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Z inicjatywą przeprowadzenia referendum lokalnego może wystąpić zarówno organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jak i jej mieszkańcy. Z perspektywy możliwości wdrażania metody OSL, z pewnością bardziej interesująca jest ta druga sytuacja; po pierwsze, referendum jest w tym przypadku wyrazem „oddolnej" inicjatywy i może służyć wprowadzaniu rozwiązań uznawanych za potrzebne przez określone „grupy interesu" i popieranych przez większość mieszkańców, po drugie natomiast – inicjatywa sprzyja aktywizacji i konsolidacji lokalnej społeczności. Impuls do przeprowadzenia referendum lokalnego może wyjść od grupy co najmniej 15 obywateli mających prawo wyborcze; na poziomie gminy wystarczy grupa co najmniej 5 obywateli. Inicjatorem referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców może być również struktura terenowa partii politycznej oraz organizacja społeczna, mająca osobowość prawną i działająca na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

Instytucja referendum lokalnego, chociaż pozwala na relatywnie głęboką „ingerencję" w lokalną politykę i może być tym samym instrumentem wprowadzania zmiany społecznej, jest jednak dość skomplikowana i czasochłonna dla mieszkańców, którzy korzystają z prawa zainicjowania tej procedury. Między innymi muszą oni na własny koszt zawiadomić o planowanym referendum, przeprowadzić kampanię referendalną i uzyskać odpowiednią liczbę podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum, który jest podstawą do podjęcia przez organ stanowiący uchwały o przeprowadzeniu referendum. Niezależnie jednak od stosunkowo rozbudowanych wymagań formalnych, jakie muszą być spełnione przy organizowaniu referendum lokalnego, w kontekście stosowanie metody OSL instytucja ta jest instrumentem umożliwiającym nie tylko artykulację głównych problemów czy postulatów mieszkańców, ale także narzędziem budowania wspólnoty lokalnej i „brania we własne ręce" jej spraw. Pod tym względem może ona być użyteczna przy organizowaniu społeczności lokalnej zgodnie z założeniami metody.

Partycypacja publiczna osób niepełnoletnich i seniorów

Badania dotyczące partycypacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego dowodzą, że obok osób starszych – powyżej 65. roku życia – najrzadziej włączają się w procesy decyzyjne osoby młode, mające poniżej 24 lat[23]. Partycypacja osób niepełnoletnich w sprawach lokalnej społeczności – czy to w jedynie w formie konsultowania z nimi zamierzeń władz, czy też w formach bardziej zaawansowanych („współautorstwa" decyzji) – jest istotna z perspektywy metody OSL z kilku powodów. Po pierwsze, dzieci i młodzież jako członkowie wspólnoty lokalnej mają specyficzne potrzeby i oczekiwania, które powinny być uwzględniane przez władze samorządowe. Potrzebę włączania dzieci w procesy decyzyjne podkreślono również w Międzynarodowej Konwencji o Prawach Dziecka, gdzie jest mowa m.in. o prawie dzieci do swobodnego wyrażania

23 A. Krajewska, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna osób zagrożonych wykluczeniem*, Analizy i Opinie, zeszyt 1/2012.

swoich poglądów w dotyczących ich sprawach i prawie do artykulacji swojej wiedzy, i idei z wykorzystaniem różnych środków przekazu[24]. Równie istotna jest również funkcja edukacyjna, jaką pełni w odniesieniu do tej grupy wiekowej partycypacja publiczna; w tym więc sensie, w kontekście OSL, partycypacja osób niepełnoletnich jest „inwestycją na przyszłość", dzięki której nawyk aktywności publicznej ma szanse utrwalić się w danej społeczności.

W polskich regulacjach prawnych zagadnienie partycypacji publicznej osób nieletnich jest potraktowane zdawkowo. „Idea partycypacji publicznej dzieci wciąż nie znajduje wystarczającego odzwierciedlenia w dokumentach strategicznych określających zadania państwa w kontekście rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jak również w Narodowym Planie Działań na rzecz Dzieci"[25]. „Śladowe" rozwiązania w tym zakresie są jednak obecne – np. ustawa o samorządzie gminnym zawiera unormowania odnoszące się do tej kwestii. Art. 5b ustawy stanowi, że do obowiązków gminy należy podejmowanie działań na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży. W tym celu rada gminy, na wniosek zainteresowanych środowisk, może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy jako organu o charakterze konsultacyjnym; takie rady nie mają statusu organizacji pozarządowej, nie mają też osobowości prawnej. Uprawnienia konsultacyjno-opiniodawcze rady młodzieżowej są szerokie: może ona – ze względu na mandat, jaki dają jej demokratyczne wybory – reprezentować opinię całego środowiska młodzieżowego danej społeczności. Może też „prowadzić działalność konsultacyjną, np. poprzez składanie interpelacji, przyjmowanie uchwał, opiniowanie projektów uchwał rady miasta, formułowanie pism i petycji, publikowanie artykułów w lokalnej prasie, wyrażanie opinii w trakcie sesji rady miasta bądź posiedzeń odpowiednich komisji, przygotowywanie własnych propozycji uchwał rady miejskiej, spotkania z burmistrzem lub radnymi, a także organizowanie marszów czy demonstracji"[26].

Lakoniczna regulacja prawna tej instytucji sprawia jednak, że funkcjonowanie rad młodzieżowych w praktyce wiąże się z rozmaitymi problemami. Rady młodzieżowe – jako reprezentacja osób jeszcze niedoświadczonych w aktywności publicznej – potrzebują wsparcia rad gmin (i powiatów), zarówno merytorycznego, jak i organizacyjnego, w praktyce jednak często go nie otrzymują[27]. Organy stanowiące nie mają też „wiedzy na temat sprawdzonych mechanizmów działania młodzieżowej rady gminy, a sama młodzież traktuje często radę jako uproszczoną formę stowarzyszenia, dzięki któremu zyskuje uprzywilejowaną sytuację finansową"[28]. Pod względem sytuacji finansowej rady młodzieżowe nie są jednak samodzielne, ponieważ ich działalność jest finansowana przez rady gmin. W praktyce często jest tak, że członkowie rady młodzieżowej są zainteresowani nie tyle partycypowaniem w decyzjach podejmowanych przez władze, ile raczej organizowaniem imprez kulturalnych i sportowych, co z kolei bardzo odpowiada władzom

24 M. Brzozowska-Brywczyńska, *Partycypacja publiczna dzieci*, Analizy i Opinie, numer specjalny 4, marzec 2013, s. 4.
25 Ibidem, s. 1.
26 E. Gierach, *Rola samorządu terytorialnegow tworzeniu warunków uczestnictwa młodych ludzi w życiu społeczności lokalnych*, w: G. Zielińska (red.), *Polityka młodzieżowa*, Studia Biura Analiz Sejmowych, nr 2(18) 2009, s. 120.
27 Ibidem, s. 122.
28 Ibidem.

samorządowym[29]. Okazuje się więc, że „potencjał partycypacyjny" rad młodzieżowych – cenny z punktu widzenia stosowania metody OSL – nie jest wykorzystywany w zadowalającym stopniu.

Jak wspomniano, grupą wiekową, w której wyraźnie spada aktywność społeczna i publiczna, są osoby powyżej 65. roku życia. Starość jest wciąż w Polsce czynnikiem marginalizującym; trzeba przy tym pamiętać, że liczba osób w wieku 65 lat i więcej w Polsce systematycznie będzie się zwiększać. Zgodnie z prognozami Głównego Urzędu Statystycznego, seniorzy będą stanowić blisko ¼ polskiego społeczeństwa w roku 2035. Uwzględnienie specyficznych potrzeb i oczekiwań osób starszych, a także wypracowanie instrumentów, które umożliwią seniorom angażowanie się w życie społeczności lokalnej i zachęcą do partycypacji publicznej będzie więc coraz istotniejszym zadaniem władz publicznych. Na razie, „lokalne działania są rozproszone, a z kolei rola instytucji publicznych ogranicza się głównie do działań opiekuńczych, które uruchamia się w sytuacji braku pomocy ze strony rodziny"[30].

Rozwiązaniem umożliwiającym osobom starszym włączanie się w samorządowe procesy decyzyjne, i z tego powodu interesującym z punktu widzenia metody OSL, są tworzone w samorządach różnych szczebli rady seniorów (w województwie podlaskim rada seniorów działa również przy wojewodzie[31]), pełniące rolę ciał opiniodawczo-doradczych i reprezentacji interesów osób starszych wobec władz. Tryb ich powoływania i funkcjonowania regulują uchwały samorządowych organów stanowiących, a kandydatów do rady wskazują m.in. organizacje obywatelskie działające na rzecz osób starszych[32]. Rady powstają zatem spontanicznie, jako „oddolne" inicjatywy mieszkańców lub lokalnych władz. Jednak ze względu na brak ustawowego „zakotwiczenia", ujednolicającego lokalne praktyki ustawowego uregulowania form reprezentacji seniorów, sytuacja osób starszych w różnych jednostkach samorządu terytorialnego do niedawna pozostawała nierówna.

28 maja 2013 roku do laski marszałkowskiej trafił przygotowany przez posłów zrzeszonych w klubie Platformy Obywatelskiej projekt nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, zawierający regulację dotyczącą rad seniorów[33]. W projekcie przewidziano dodanie do ustawy o samorządzie gminnym art. 5c; ust. 2 tego przepisu przewiduje, że rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk seniorskich, może utworzyć gminną radę seniorów mającą charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Na wniosek organu jednostki pomocniczej lub zainteresowanych środowisk seniorskich, możliwe jest również utworzenie rady seniorów jednostki pomocniczej (dzielnicy, osiedla itp.). Nowelizacja została przyjęta przez Sejm na posiedzeniu 11 października 2013 r.[34]. Jej przepisy weszły w życie 30 listopada 2013 r.

29 Ibidem.
30 P. Sobiesiak. M. Racław, *Społeczności lokalne wobec osób starszych – diagnoza i rekomendacje*, Analizy i Opinie nr 118, kwiecień 2011, s. 1.
31 Zob. *Przy wojewodzie działa Rada do Spraw Seniorów. Dziś ma posiedzenie*, tekst informacyjny z 8 listopada 2011 r. (dostępny pod adresem http://www.bialystokonline.pl).
32 A. Krajewska, P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna osób zagrożonych wykluczeniem*, Analizy i Opinie, zeszyt 1/2012.
33 Druk sejmowy nr 1572.
34 Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. 2013, poz. 1318.

Swoboda zrzeszania się i stowarzyszenia

Omówione wyżej rozwiązania prawne z zakresu partycypacji publicznej, które mogą być przydatne przy stosowaniu metody OSL, dotyczą przede wszystkim partycypacji indywidualnej. Prawo przewiduje jednak szereg „instrumentów partycypacyjnych", które mają istotne lub wręcz podstawowe znaczenie w kontekście organizowania lokalnych społeczności, a bazują na „partycypacji zrzeszonej" – realizowanej w ramach organizacji obywatelskich. „Najpojemniejszą" i przy tym najszerzej wykorzystywaną[35] formą organizowania się obywateli jest stowarzyszenie, dlatego też regulacji tej instytucji prawnej wypada poświęcić więcej uwagi.

Obecnie funkcjonowanie stowarzyszeń w Polsce regulują przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach[36]. W preambule prawodawca wskazuje, że regulowana w przepisach ustawy wolność zrzeszania się traktowana jest jako przejaw szerszego prawa obywateli do udziału w życiu publicznym[37]. Zrzeszanie się w stowarzyszeniach ma im umożliwić – jak wynika z preambuły – wyrażanie zróżnicowanych poglądów oraz realizację indywidualnych zainteresowań. Artykuł 2 ustawy definiuje stowarzyszenie jako dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych. Stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwala akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Jego działalność opiera się na pracy społecznej członków; do prowadzenia swych spraw stowarzyszenie może zatrudniać pracowników.

Regulacja zawarta w ustawie normuje dwa typy stowarzyszeń: posiadające osobowość prawną stowarzyszenia zarejestrowane oraz niebędące osobami prawnymi stowarzyszenia zwykłe. Prawo zakładania stowarzyszeń zarejestrowanych mają na mocy art. 3 ustawy jedynie obywatele polscy. Założyć stowarzyszenie może co najmniej 15 osób fizycznych. Osoby prawne mogą być jedynie wspierającymi członkami stowarzyszenia. Wymóg posiadania przez założyciela polskiego obywatelstwa zostaje złagodzony w art. 4, zgodnie z którym prawo tworzenia stowarzyszeń mają również cudzoziemcy, mieszkający na terytorium Polski, w myśl przepisów obowiązujących obywateli polskich. Cudzoziemcy, niemający miejsca zamieszkania na terytorium RP mogą wstępować do stowarzyszeń, jeśli statut stowarzyszenia dopuszcza taką możliwość. Tego właśnie zagadnienia – określenia kręgu podmiotów uprawnionych do utworzenia stowarzyszenia – dotyczą najpoważniejsze zastrzeżenia wobec omawianej ustawy podnoszone w doktrynie[38].

W tym zakresie zmiany wymaga regulacja przyznająca prawo zakładania stowarzyszeń jedynie obywatelom polskim. Takie unormowanie nie tylko nie ma żadnego uzasadnienia, ale jest niezgodne ze standardami europejskimi i międzynarodowymi[39]. Zastrzeżenia budzi również uregulowanie odnoszące się do liczby osób, jaka jest niezbędna do założenia stowarzyszenia zarejestrowanego: jest ona wyższa niż analogiczne liczby wymagane w przypadku zakładania innych

35 Według danych REGON, w Polsce w 2010 r. zarejestrowanych było 71.000 stowarzyszeń i 12.000 fundacji – za: J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Stowarzyszenie Klon / Jawor, Warszawa 2011, s. 10.
36 Dz. U. 1989 nr 20, poz. 104 z późn. zm.
37 P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 2007, s. 18.
38 Zob. np. A. Radwan, *Kilka uwag o stosowaniu i niedostosowaniu ustawy z kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach*, „Radca Prawny" nr 4, 2005, s. 104.
39 H. Izdebski, *Prawne warunki funkcjonowania stowarzyszeń w Polsce. Propozycje zmian legislacyjnych*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2009, s. 4.

organizacji, np. związków zawodowych (potrzeba 10 osób). Utrzymywanie ostrzejszych rygorów w tym zakresie w odniesieniu do stowarzyszeń nie ma uzasadnienia. Inne mankamenty ustawy, dotyczące kręgu podmiotów uprawnionych do zakładania stowarzyszeń dotyczą wyłączenia osób prawnych; znowu, takie rozwiązanie nie ma żadnego „zakotwiczenia" w przepisach konstytucji ani w standardach międzynarodowych[40].

Innym problemem, związanym z regulacją tworzenia stowarzyszeń posiadających osobowość prawną, jest kwestia procedury rejestracyjnej. Zarzuty wobec tej regulacji dotyczą przede wszystkim stopnia rozbudowania biurokratycznych obciążeń, które komplikują i wydłużają czas zakładania stowarzyszenia[41]. Hubert Izdebski zauważa w tym kontekście, że „w sytuacji gdy w pierwszym rozdziale Konstytucji RP jest mowa (art. 12) o wolności tworzenia i działania m.in. stowarzyszeń, konieczne wydaje się dokonanie oceny celowości utrzymywania, przedłużającego procedurę rejestracji, trybu polegającego na doręczeniu przez sąd wniosku o rejestrację wraz z załącznikami organowi nadzorującemu, który może tym samym stać się uczestnikiem postępowania rejestracyjnego (...). Należy podkreślić, że trybu takiego nie ma w odniesieniu np. do fundacji (...), które art. 12 konstytucji nakazuje traktować co do zasady identycznie jak stowarzyszenia"[42].

Nie podlegają rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym tzw. stowarzyszenia zwykłe. Ta formuła mogłaby wydawać się szczególnie istotna z perspektywy metody OSL, umożliwia bowiem relatywnie szybkie i proste zorganizowanie „oddolnej" inicjatywy mieszkańców jednostki samorządowej. Stowarzyszenie zwykłe mogą utworzyć co najmniej 3 osoby fizyczne, które w tym celu uchwalają regulamin działalności i informują na piśmie właściwy miejscowo organ nadzorujący – starostę – o założeniu stowarzyszenia. Zgodnie z art. 42 ustawy, działalność stowarzyszenia zwykłego jest obwarowana szeregiem zakazów: nie może ono powoływać terenowych jednostek organizacyjnych, łączyć się w związki stowarzyszeń, zrzeszać osób prawnych, prowadzić działalności gospodarczej, a także przyjmować darowizn, spadków i zapisów oraz otrzymywać dotacji, nie może też korzystać z ofiarności publicznej. Środki na swoją działalność stowarzyszenie zwykłe uzyskuje ze składek członkowskich.

Stowarzyszenie zwykłe – choć wydawać by się mogło, że będąc prostą i nieskomplikowaną formułą powinno być szeroko wykorzystywane jako podstawowa forma zrzeszania się obywateli – w praktyce ma jednak nikłe zastosowanie. Powodem są niewątpliwe wspomniane ograniczenia wiążące się z jego funkcjonowaniem. Obywatele „nie rozważają nawet założenia stowarzyszenia zwykłego, bo w ten sposób niczego konkretnego nie mogą zrobić – ani założyć konta w banku, ani kupić grabi, żeby (...) wspólnie posprzątać w lokalnym parku, ani zwrócić się o choćby drobną pomoc do swojego samorządu"[43]. Obecnie formuła stowarzyszenia zwykłego – mimo jej dużego potencjału – może się zatem okazać mało przydatna w kontekście możliwości stosowania metody OSL.

40 Więcej na ten temat – zob. A. Krajewska, *Prawne aspekty partycypacji na poziomie lokalnym*, op.cit., s. 24–29.
41 Zob. stanowisko Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych w sprawie potrzebnych zmian w regulacji prawnej stowarzyszeń, 2011, s. 3.
42 H. Izdebski, *Prawne warunki funkcjonowania stowarzyszeń w Polsce. Propozycje zmian legislacyjnych*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2009, s. 8.
43 G. Makowski, *Przedwczesny projekt nowelizacji prawa o stowarzyszeniach*, tekst informacyjny z 30 sierpnia 2012 r. (opublikowany na stronie: http://www.isp.org.pl/decydujmyrazem).

Próby unowocześnienia regulacji dotyczącej funkcjonowania stowarzyszeń były już podejmowane w ostatnich latach[44], żadna z propozycji ulepszenia rozwiązań prawnych w tym zakresie nie doczekała się jednak uchwalenia. Mimo to nie ulega wątpliwości, że liberalizacja Prawa o stowarzyszeniach jest konieczna i nieunikniona. Jedną z głównych z punktu widzenia możliwości wdrażania metody OSL modyfikacji będzie nowa regulacja dotycząca stowarzyszeń zwykłych[45].

Inicjatywa lokalna uregulowana w ustawie o działalności pożytku publicznego i współpraca międzysektorowa

Jednym z podstawowych aktów prawnych, odnoszących się do aktywności obywatelskiej i wspierania inicjatyw podejmowanych przez członków lokalnych społeczności – a więc niezmiernie istotnych z perspektywy metody OSL – jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UDPPiW)[46]. Instytucją szczególnie interesującą z punktu widzenia metody OSL jest uregulowana w rozdziale 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie inicjatywa lokalna, wprowadzona do przepisów UDPPiW wspomnianą już nowelizacją z 2010 r. Instytucja ta z założenia służy aktywizacji społeczności lokalnej i przejmowaniu przez mieszkańców inicjatywy w zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio albo za pośrednictwem organizacji pozarządowych mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę. Podstawowym celem, jaki ma realizować ta instytucja, jest pobudzenie działań obywateli w kierunku „wspólnego rozwiązywania ważnych spraw społeczności lokalnych"[47].

Zadania realizowane w ramach inicjatywy lokalnej mogą dotyczyć obszarów wskazanych w art. 19 b ustawy. Są to m.in. przedsięwzięcia dotyczące lokalnej infrastruktury (dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków i obiektów architektury stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego), działalności charytatywnej, podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowych, działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych, kultury, sztuki i dziedzictwa narodowego czy też edukacji, oświaty i wychowania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Szczegółowe kryteria tej oceny powinny przede wszystkim uwzględniać wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej. Po uwzględnieniu wniosku organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą. Wkład wnioskodawcy w wykonanie zadania w ramach inicjatywy może polegać na świadczeniu pracy społecznej, świadczeniach rzeczowych lub pieniężnych[48].

44 Zob. senacki projekt nowej ustawy o zrzeszeniach z 2010 r. – druk senacki nr 1028; poselski projekt nowelizacji ustawy Prawo o stowarzyszeniach z 2012 r. – druk sejmowy nr 246.
45 Propozycję nadania ułomnej osobowości prawnej specyficznej formie stowarzyszenia zwykłego, tzw. stowarzyszeniu aktywności lokalnej, zawierał opublikowany w grudniu 2012 r. prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw.
46 Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873 z późn. zm..
47 Zob. *uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* – druk sejmowy nr 1727.
48 Więcej na ten temat – zob. A. Krajewska, *Uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: studia przypadku*, tekst analityczny z września 2012, przygotowany w ramach projektu „Decydujmy razem".

Analiza nielicznych na razie orzeczeń dotyczących inicjatywy lokalnej oraz bliższe przyjrzenie się niektórym uchwałom przyjętym przez jednostki samorządu terytorialnego[49] pokazują, że funkcjonowanie regulacji odnoszących się do tej względnie nowej instytucji nie jest wolne od problemów. Zwraca uwagę, że w większości objętych analizą samorządów nie podjęto – mimo ponad dwóch lat od wejścia w życie ustawowego obowiązku – uchwał normujących tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej. Z jednej strony oznacza to istnienie istotnego problemu po stronie organów administracyjnych, które z jakichś powodów ignorują nałożony na nie ustawą obowiązek, z drugiej strony natomiast brak takiej regulacji może stanowić barierę w podejmowaniu inicjatyw przez mieszkańców. Charakterystycznym zjawiskiem, dostrzeganym również na gruncie orzecznictwa, jest częste wykraczanie organów stanowiących jednostek samorządowych poza zakres upoważnienia ustawowego i regulowanie w uchwałach kwestii, których – zgodnie z założeniami ustawy – regulować w nich nie należy. Można odnieść wrażenie, że do instytucji inicjatywy lokalnej, „partnerskiej" ze swojej istoty, niektóre z władz samorządowych podchodzą „niepartnersko", narzucając mieszkańcom rozwiązania, które powinny pozostać niedookreślone i elastyczne. Tego rodzaju praktyczne mankamenty sprawiają, że jeden z głównych celów wprowadzenia tej instytucji – aktywizowanie lokalnej społeczności – nie zostaje osiągnięty[50].

Wolontariat

Kolejnym ważnym narzędziem aktywizowania wspólnot lokalnych jest praca wolontariacka. Zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wolontariusze mogą wykonywać (na zasadach określonych w ustawie) świadczenia na rzecz organizacji pozarządowych (oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy) w zakresie ich działalności statutowej, w szczególności w zakresie działalności pożytku publicznego, z wyłączeniem prowadzonej przez nie działalności gospodarczej, organów administracji publicznej, z wyłączeniem prowadzonej przez nie działalności gospodarczej, jednostek organizacyjnych podległych organom administracji publicznej lub nadzorowanych przez te organy, z wyłączeniem prowadzonej przez te jednostki działalności gospodarczej, a także podmiotów leczniczych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej w zakresie wykonywanej przez nie działalności leczniczej. Ujęte w UDPPiW zasady dotyczące pracy wolontariackiej dotyczą również wolontariuszy wykonujących na terytorium Polski świadczenia na rzecz organizacji międzynarodowych. Świadczenia wolontariuszy są wykonywane w zakresie, w sposób i w czasie określonym w porozumieniu z korzystającym.

49 Analiza uchwał określających tryb i kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, przyjętych przez wylosowane w ramach monitoringu bezpośredniego jednostek samorządu terytorialnego, została przeprowadzona w ramach projektu „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych". Opis wyników analizy Czytelnik znajdzie w tekście analitycznym z września 2012 r. pt. *Uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: studia przypadku*, autorstwa A. Krajewskiej.

50 A. Krajewska, *Uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: studia przypadku*.

Istotną modyfikacją przepisów o wolontariacie, jaka pojawiła się w efekcie nowelizacji ustawy z 2010 r., jest jednoznacznie przesądzenie, że członek stowarzyszenia może być jednocześnie jego wolontariuszem. Przed wejściem w życie nowelizacji „przepisy interpretowane były w taki sposób, że skoro działalność stowarzyszenia opiera się na pracy społecznej członków – to jest to inny rodzaj zobowiązania niż wolontariat. Praca społeczna członka stowarzyszenia jest bowiem jego obowiązkiem w stosunku do organizacji, której jest członkiem. A wolontariat z definicji jest działalnością dobrowolną”[51].

Instytucja wolontariatu umożliwia włączanie się w różnorodne działania na rzecz społeczności lokalnej i grup potrzebujących. Jak dodaje Jolanta Blicharz, choć „ustawa nie reguluje zasad pracy wolontariuszy na rzecz osób indywidualnych, to jednak mogą oni świadczyć pomoc osobom indywidualnym za pośrednictwem organizacji/instytucji, np. stowarzyszenia na rzecz dzieci z zespołem Downa, ośrodka pomocy społecznej itp.”[52]. Wolontariat umożliwia więc daleko idące zaangażowanie w życie lokalnych wspólnot i wzajemne wspieranie się przez ich członków, pozwala na realizowanie podstawowych założeń metody OSL. Mankamenty tej instytucji, ujawniające się w jej funkcjonowaniu, mają przede wszystkim związek z praktyką, a zatem powinny być niwelowane głównie poprzez promowanie dobrych praktyk w tym zakresie[53].

Finansowe aspekty aktywności obywatelskiej

Prawo przewiduje szereg rozwiązań, które umożliwiają pozyskiwanie przez obywateli funduszy na ich „oddolne” inicjatywy; są one dostępne zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym (jak np. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich). Na użytek niniejszego opracowania zostały wybrane do omówienia takie sposoby finansowania aktywności obywatelskiej, które jednocześnie są formą partycypacji publicznej, dzięki czemu „same w sobie” mają potencjał aktywizujący w odniesieniu do społeczności lokalnych.

Budżet partycypacyjny

Jedną z takich form partycypacji na szczeblu lokalnym, będących jednocześnie sposobem finansowania celów uznanych za istotne przez obywateli, jest budżet partycypacyjny (lub inaczej budżet obywatelski). Rozwiązanie to polega na daniu mieszkańcom możliwości decydowania o tym, jak mają być wydatkowane środki publiczne. W ten sposób zachęca się mieszkańców do postrzegania miasta (i lokalnej społeczności) jako całości i buduje się w nich umiejętność „abstrahowania” od partykularnych, indywidualnie definiowanych problemów na rzecz myślenia w kategoriach wspólnotowych[54]. Pod tym więc względem budżet partycypacyjny może odgrywać istotną rolę w budowaniu poczucia tożsamości lokalnych wspólnot.

51 J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, LEX 2012.
52 Ibidem.
53 Zob. J. Krasnodębska, *Zarządzanie wolontariatem – rady praktyka*, „Trzeci Sektor” nr 4, 2005/2006, s. 86 i nast.
54 B. Wampler, *A Guide to Participatory Budgeting*, w: A. Shah (red.), *Participatory Budgeting*, The World Bank, Washington D.C., 2007, s. 39.

Instytucja budżetu partycypacyjnego nie ma ustawowego umocowania. Wyodrębnienie takiego budżetu w poszczególnych jednostkach samorządowych jest więc *de facto* uzależnione od woli radnych, którzy mogą zadecydować o przeznaczeniu określonej części środków jednostki na sfinansowanie celów wskazanych przez mieszkańców. Brak ustawowych regulacji w praktyce oznacza, że poszczególne budżety obywatelskie mogą być elastycznie dopasowane do lokalnych potrzeb i zwyczajów. Konkretne sposoby realizacji budżetu partycypacyjnego w poszczególnych samorządach są więc bardzo zróżnicowane. Zgodnie z ogólnymi regułami, udział obywateli w decydowaniu o wydatkach na cele publiczne polega na uczestniczeniu w określaniu najpilniejszych wydatków, składaniu przez nich własnych propozycji dotyczących przeznaczenia środków publicznych oraz na większej roli w kontrolowaniu wydatkowania pieniędzy przez władze[55]. „W odróżnieniu od konsultacji społecznych, w wypadku budżetu partycypacyjnego decyzje podjęte przez mieszkańców są wiążące. Jest wiele różnych modeli takiego tworzenia budżetu. W każdym z nich zakres bezpośredniego wpływu mieszkańców jest różny"[56]. Podstawowym czynnikiem rzutującym na jakość tej procedury jest poziom wiedzy mieszkańców na temat lokalnej polityki; w tym kontekście powraca kwestia dostępu do informacji publicznej i niezbędnych ulepszeń prawa oraz praktyki w tym względzie.

Z jakimi problemami trzeba liczyć się, wprowadzając w danej jednostce samorządowej budżet obywatelski? Przede wszystkim – z punktu widzenia przydatności tej instytucji dla organizowania społeczności lokalnej – istotne jest zapewnienie „powszechnego udziału społeczności lokalnej lub regionalnej – właściwa realizacja budżetu partycypacyjnego musi być oparta na uwzględnieniu głosu wszystkich grup społecznych zainteresowanych projektem. Nie można doprowadzić do wykluczenia jakiejś grupy społecznej, bądź zdominowania debaty publicznej przez jedną lub kilka grup społecznych"[57]. Innym ważnym – i jednocześnie potencjalnie „problemotwórczym" – czynnikiem jest dobre przygotowanie merytoryczne mieszkańców do udziału w planowaniu budżetu; niedostateczne poinformowanie i brak wiedzy niesie zagrożenie instrumentalnego wykorzystania uczestników procedury do forsowania partykularnych celów i interesów określonej wąskiej grupy lub szczególnie aktywnego lidera. Mieszkańcy, włączający się w prace nad planowaniem budżetu obywatelskiego, powinni mieć wsparcie merytoryczne i organizacyjne lokalnych władz; istotna jest przy tym dobra wola wszystkich stron angażujących się w procedurę. Sprawne i efektywne korzystanie z instytucji budżetu partycypacyjnego jest więc przede wszystkim kwestią dobrej praktyki oraz woli politycznej radnych w poszczególnych jednostkach samorządowych.

Fundusz sołecki

Fundusz sołecki, zgodnie regulacją ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim[58], to wyodrębnione w budżecie gminy środki przeznaczone dla sołectwa, „przeznaczone na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców

55 Za: https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/.
56 Ibidem.
57 Za: https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/.
58 Dz. U. 2009 nr 52, poz. 420 z późn. zm.

i są zgodne z strategią rozwoju gminy."[59]. Wszystkie te przesłanki muszą być spełnione łącznie; w przeciwnym razie rada gminy odrzuci wniosek o wyodrębnienie fundusz. Poza wymienionymi celami, ustawa dopuszcza również przeznaczenie środków z funduszu sołeckiego na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej. W kontekście stosowania metody OSL korzyści z funduszu sołeckiego są oczywiste: małe lokalne społeczności uzyskują możliwość określenia celów, jakie powinny zostać zrealizowane dla podniesienia jakości życia w sołectwie oraz otrzymują na nie środki, o których wydatkowaniu decydują wspólnie, powiązując wybrane priorytety z lokalną polityką. Można zatem uznać, że instytucja funduszu sołeckiego sama w sobie jest formą organizowania społeczności lokalnej.

Warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo stosownego wniosku, który uchwala zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa. We wniosku należy określić przedsięwzięcia, jakie mają zostać zrealizowane ze środków funduszu oraz przedstawić oszacowanie kosztów i uzasadnienie. „Ten ostatni warunek formalny wniosku wydaje się szczególnie ważny, gdyż po zbadaniu innych przesłanek to argumentacja użyta w uzasadnieniu przekonać powinna radę gminy o trafności wyboru przedsięwzięć wynikających z wniosku."[60]. Wnioski spełniające wymagania formalne są przekazywane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) radzie gminy, która podejmuje uchwałę o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego.

Niektóre z regulacji dotyczących funduszu sołeckiego budzą jednak zastrzeżenia. Między innymi kontrowersje wywołuje unormowanie, na mocy którego fundusz może być utworzony jedynie dla jednego rodzaju jednostki pomocniczej gminy, jaką jest sołectwo. Trzeba zaznaczyć, że intencją twórców ustawy o funduszu sołeckim było stworzenie mechanizmu ułatwiającego rozwój terenów wiejskich[61]. W konsekwencji, uprawnienia do wyodrębnienia dla nich funduszu nie mają osiedla czy dzielnice, co oznacza, że „jednostka jednostce nierówna. Pierwsza może bowiem dysponować środkami finansowymi, druga już nie"[62]. W tym kontekście warte rozważenia byłoby równouprawnienie jednostek pomocniczych gmin w zakresie możliwości wyodrębniania dla nich funduszu analogicznego do sołeckiego.

W latach 2009 i 2011 fundusz sołecki został wyodrębniony w 54% jednostek samorządowych mających sołectwa, co może świadczyć o tym, że instytucja ta nie jest jeszcze dobrze zakorzeniona w środowiskach lokalnych[63]. Kontrola funkcjonowania funduszy sołeckich, przeprowadzona w 2012 r. na zlecenie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wykazała, że w praktyce zdarzają się rozmaite nieprawidłowości[64]. Bywa, że – mimo podjęcia przez radę gminy uchwały o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego – przedsięwzięcia, jakie miałyby być z niego finansowane, nie są uwzględniane w budżecie gminy.

59 P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja społeczna w sołectwach, czyli o mechanizmie funduszy sołeckich – studia przypadku*, w: P. Sobiesiak-Penszko, *Prawo a partycypacja publiczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 111.
60 R. Kowalczyk, *Komentarz do ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim*, LEX, 2010.
61 P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja społeczna w sołectwach, czyli o mechanizmie funduszy sołeckich – studia przypadku*, s. 119.
62 R. Krupa-Dąbrowska, *Mieszkańcy miasta, tak jak wsi, chcą mieć swoje fundusze*, tekst informacyjny z dnia 17 stycznia 2013, opublikowany na stronie www.rp.pl.
63 P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja społeczna w sołectwach, czyli o mechanizmie funduszy sołeckich – studia przypadku*, op.cit.
64 M. Cyrankiewicz, *Społeczności lokalne uczą się korzystać z funduszu*, tekst informacyjny z dnia 27 marca 2013 r. (opublikowany na stronie www.rp.pl).

Naprzeciw tym problemom wychodzi przygotowany przez posłów reprezentujących Prawo i Sprawiedliwość projekt nowelizacji ustawy o funduszu sołeckim. W projekcie (który trafił do laski marszałkowskiej 30 lipca 2013 r.) zaproponowano m.in. dodanie do art. 4 ustawy przepisu, dzięki któremu będzie możliwa modyfikacja projektu przewidzianego do realizacji w ramach wniosku. Ma ona być dokonywana z zachowaniem procedury określonej dla uchwalenia wniosku sołectwa. Dzięki temu dopuszczalne stanie się elastyczne dostosowywanie projektów przewidzianych do realizacji w ramach funduszu do zmieniających się okoliczności i potrzeb lokalnych wspólnot.

Rozwój lokalny

Polityka rozwoju oznacza zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Najbardziej interesujące i istotne z perspektywy metody OSL (bo umiejscowione relatywnie „blisko" obywateli) jednostki samorządowe – gmina i powiat – nie są ustawowo zobligowane do przyjmowania dokumentów strategicznych dotyczących rozwoju lokalnego. Inaczej jest w przypadku województw, w których obowiązek taki wynika z art. 11 ustawy o samorządzie województwa i przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[65]. Ustawa ta „zobowiązuje podmioty przygotowujące projekty strategii rozwoju do konsultowania tych dokumentów z partnerami społecznymi i gospodarczymi (w tym między innymi z samorządami i organizacjami społecznymi). Z kolei kształt i realizacja programów operacyjnych na poziomie regionów jest nadzorowana przez komitety monitorujące tworzone przez zarządy województw na mocy art. 36 ustawy. W ciałach tych zasiadają przedstawiciele partnerów społecznych i tworzą one kolejną platformę, w ramach której możliwe jest prowadzenie konsultacji społecznych odnośnie niezwykle istotnej kwestii, jaką jest wydatkowanie funduszy unijnych."[66]. Chociaż polityki regionalne nie są szczególnie interesujące z punktu widzenia możliwości stosowania metody OSL, jednak warto na chwilę zatrzymać się nad tą problematyką dla dokonania niezbędnych ustaleń terminologicznych.

Pojęcie „polityki rozwoju" definiuje ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w art. 2 jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych dla zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. „Obszarami, na których powinna być skupiona wojewódzka polityka rozwoju, są m.in.: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, pozyskiwanie i łączenie publicznych oraz prywatnych środków finansowych w celu realizacji zadań z zakresu

65 Dz. U. 2006 nr 84, poz. 712.
66 G. Makowski, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, materiały z konferencji pt. „Cele, granice, metody i koszty lokalnych konsultacji społecznych", Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012, s. 48.

użyteczności publicznej, wspieranie edukacji, ochrona środowiska, dziedzictwo kulturowe, budowa infrastruktury społecznej i technicznej oraz promocja województwa, integracja społeczna i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu."[67]. Analogicznych obszarów dotyczą dokumenty strategiczne przyjmowane w samorządach niższych szczebli.

Ani ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ani ustawa o samorządzie województwa nie precyzują natomiast dokładnie, co w kontekście polityki rozwoju oznacza pojęcie „strategii". W literaturze przyjmuje się, że jest to podstawowy instrument strategicznego zarządzania rozwojem regionu[68]. Nie określa ona szczegółowych zadań, jakie mają zostać zrealizowane, a jedynie wyznacza cele i kierunki rozwoju jednostki samorządowej, na podstawie których określa się konkretne zadania wymagające wykonania. Strategie regionalne mają być dostosowane (również pod względem okresu planowania) do krajowych dokumentów strategicznych: „średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, a także odpowiednich strategii ponadregionalnych oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa."[69]. Strategie rozwoju województwa są realizowane przez wojewódzkie i regionalne programy operacyjne.

Z kolei plany rozwoju, w odróżnieniu od strategii, będących dokumentami zawierającymi wizję kierunków rozwoju jednostki samorządowej, a zatem o dużym stopniu ogólności, określają szczegółowe przedsięwzięcia i zadania, jakie mają być zrealizowane w ramach rozwoju danej jednostki w najbliższych latach. Strategia, jako dokument obejmujący najszersze spektrum działań samorządu i najdłuższy zakres czasowy, jest nadrzędna wobec innych tego rodzaju samorządowych dokumentów[70]. Trzeba też dodać, że strategie rozwoju lokalnego – jako akty kierownictwa wewnętrznego, określające jedynie zadania i obowiązki osób oraz jednostek organizacyjnych jednostki samorządowej i niemogące tym samym stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnych – nie są aktami prawa miejscowego[71].

Możliwość przyjmowania strategii rozwoju lokalnego przez gminy wynika z art. 18 ustawy o samorządzie gminnym określającego, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeśli ustawy nie stanowią inaczej. W ust. 2 tego artykułu wymieniono sprawy zastrzeżone do wyłącznej właściwości rady gminy; m.in. jest to uchwalanie programów gospodarczych (pkt 6). Pojęcie „programów" nie zostało bliżej wyjaśnione w ustawie. „Wynika z niej jedynie, że treścią (przedmiotem) zawartych w nich ustaleń mają być sprawy gospodarcze. Nie wydaje się jednak, aby uniemożliwiało to radom wyjście poza krąg problemów *stricte* ekonomicznych i uchwalenie, na podstawie tego przepisu, programu społeczno-gospodarczego."[72]. Szeroka interpretacja tego przepisu umożliwia radom tworzenie rozmaitych dokumentów strategicznych, których celem jest wyznaczanie hierarchii priorytetów inwestycyjnych gminy[73]. Ponieważ jednak tworzenie takich strategii nie jest obligatoryjne, ustawa nie reguluje procedury ich

67 B. Dolnicki (red.), R. Cybulska, A. Faruga, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Marekwia, C. Martysz, A. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, WKP 2012.
68 K. Ważlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 259.
69 B. Dolnicki (red.) i inni, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, op.cit.
70 Za: A. Sztando, *Przedmiot i podmiot strategii rozwoju gminy, Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Ekonomiczne problemy usług nr 29, Zeszyty Naukowe 526, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
71 Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 lutego 2004 r. – sygn. akt II SA 1412/03.
72 G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 2012.
73 Ibidem.

tworzenia; kwestie te stanowią więc materię regulacji statutowych. Strategie i programy rozwoju na poziomie powiatowym są natomiast tworzone na podstawie art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym. Na podstawie przywołanych przepisów ustaw ustrojowych jednostki samorządowe mogą również przyjmować lokalne plany rewitalizacji. Warto dodać, że przyjęcie takich dokumentów jest warunkiem ubiegania się o środki z funduszy unijnych, dlatego też – mimo że są one fakultatywne – wiele samorządów opracowuje je kierując się taką właśnie pragmatyczną motywacją.

Proces tworzenia strategii rozwoju (tak samo jak planu rewitalizacji) obejmuje kilka standardowych etapów. Pierwszym z nich jest charakterystyka lokalnej sytuacji i analiza uwarunkowań rozwoju „czynników, zjawisk oraz procesów zewnętrznych i wewnętrznych w stosunku do gminy, mających obecnie lub mogących mieć wpływ na jej dalszy rozwój w przyszłości."[74]. Już na tym etapie widoczna jest przydatność lokalnych strategii do celów OSL. Wstępny etap jej opracowywania daje okazję do pogłębionej, wielopłaszczyznowej diagnozy stanu lokalnej społeczności, zidentyfikowania jej potrzeb i warunków funkcjonowania oraz przeanalizowania czynników, jakie wpływają na taki stan rzeczy. Kolejnym etapem prac nad strategią jest określenie głównych problemów i obszarów, w których powinna być podjęta interwencja w okresie objętym programowaniem strategicznym. Ten etap przygotowania strategii podlega uspołecznieniu; identyfikacja najważniejszych problemów jednostki jest dokonywana m.in. w drodze konsultacji z mieszkańcami, które mogą przybierać bardzo zróżnicowaną postać (np. odbywać się w formie badań ankietowych lokalnej społeczności). Wypunktowanie głównych problemów danej jednostki często przybiera postać (zamieszczanej następnie w tekście strategii) analizy SWOT. Taka analiza może stać się podstawą zaprojektowania stosownych działań w ramach realizowania w danej jednostce samorządowej metody OSL. Następnym krokiem w przygotowywaniu strategii rozwoju lokalnego jest sformułowanie celów strategicznych, dotyczących poszczególnych obszarów funkcjonowania jednostki samorządowej (np. infrastruktury, gospodarki, kultury i oświaty itp.) oraz zawierających się w nich bardziej szczegółowych celów operacyjnych. Ten najważniejszy etap tworzenia strategii rozwoju lokalnego ma również zasadnicze znaczenie z punktu widzenia metody OSL; w tym punkcie otwierają się możliwości zaprojektowania działań aktywizujących i integrujących lokalną społeczność. Istotnym w kontekście metody OSL elementem dokumentów strategicznych są również (zawarte na ogół na końcu dokumentu) postanowienia, dotyczące monitoringu realizacji strategii i oceny jej efektów. Rozwiązania w tym zakresie mogą przewidywać włączanie lokalnej społeczności do procedur ewaluacyjnych, co daje okazję do niezbędnych korekt w diagnozie sytuacji i „mapie" lokalnych problemów wymagających podjęcia w ramach działań strategicznych. Dokumenty strategiczne są więc – przynajmniej co do założeń – instrumentem, który może zostać bezpośrednio wykorzystany w ramach wdrażania metody OSL w jednostce samorządowej.

Praktyka tworzenia strategii i planów nie jest jednak wolna od problemów. Jak zauważa Andrzej Sztando, najczęściej pojawiające się nieprawidłowości to m.in. „źle przeprowadzona diagnoza, brak właściwych prognoz, stosowanie metod analizy strategicznej opracowanych na użytek budowy strategii rozwoju przedsiębiorstw, bez ich adaptacji do potrzeb i uwarunkowań

74 M. Ziółkowski, *Strategia rozwoju gminy. Metodyka formułowania*, Marki, 2006, s. 4.

samorządów, nieprawidłowe przeprowadzanie konsultacji społecznych oraz przecenianie ich wyników, zaniechanie dokonania wyborów zadań w sytuacji ograniczoności środków, brak lub niewłaściwy system wdrażania."[75]. Przegląd dokumentów strategicznych opracowywanych w jednostkach samorządu terytorialnego[76] prowadzi natomiast do wniosku, że samorządy na ogół nie przewidują w ramach działań strategicznych rozwiązań zmierzających do aktywizacji społeczności lokalnej lub poszerzenia partycypacji mieszkańców w sprawach publicznych. W dokumentach znajdujemy wprawdzie deklaracje dotyczące działań „prospołecznych", są one jednak formułowane na wysokim poziomie ogólności (np. „rozwój społeczeństwa obywatelskiego", „wspieranie rozwoju organizacji pozarządowych") i nie znajdują przełożenia na konkretne działania wdrożeniowe i wskaźniki, które pozwoliłyby mierzyć efektywność realizacji strategii w tym zakresie. Może to oczywiście wynikać z hierarchii potrzeb jednostek samorządowych – bardziej konkretnie brzmiące przedsięwzięcia dotyczą np. infrastruktury lokalnej. Świadczy to jednak o tym, że idea aktywnej, zintegrowanej społeczności nie jest przez władze samorządowe postrzegana jako szczególnie istotny priorytet.

Propozycje rekomendacji

Rekomendacje odnoszące się bezpośrednio do implementacji metody OSL:

- Wprowadzenie do art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (zawierającego katalog zadań własnych gminy) zadania polegającego na aktywizowaniu i integracji społeczności lokalnej.
- Modyfikacja art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (określającego sferę zadań publicznych, w której może być prowadzona działalność pożytku publicznego) w odniesieniu do obszaru określonego w punkcie 13 przepisu – „działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych" – rozbudowująca to sformułowanie o „aktywizację i integrację społeczności lokalnych".
- Modyfikacja regulacji ustawy Prawo o stowarzyszeniach, na mocy której stowarzyszenia zwykłe zostaną wyposażone w ułomną osobowość prawną, co znacznie poszerzy możliwości organizowania się i działania obywateli w ramach tej formuły prawnej. Zmiana przepisów dotyczących kręgu podmiotów uprawnionych do założenia stowarzyszenia rejestrowanego o osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa i osoby prawne oraz zmniejszenie liczby osób niezbędnych do utworzenia stowarzyszenia (np. do 10 osób). Modyfikacja przepisów ustawy zmierzająca do uproszczenia i przyspieszenia procedury rejestracji stowarzyszenia wyposażonego w osobowość prawną.

75 A. Sztando, *Przedmiot i podmiot strategii rozwoju gminy, Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, op.cit.

76 Systematyczny przegląd dokumentów strategicznych z próby obejmującej każdorazowo 10 jednostek samorządu terytorialnego jest prowadzony co 6 miesięcy od kilku lat w ramach projektu „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych".

Rekomendacje odnoszące się do implementacji metody OSL o charakterze długofalowym:

- Wprowadzenie ustawowego umocowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w jednostkach samorządu terytorialnego[77]. Taka regulacja usunie wątpliwości co do dopuszczalności takiej inicjatywy i umożliwi mieszkańcom samodzielne wypracowywanie propozycji rozwiązań prawnych, jakie uznają oni za potrzebne dla swojej społeczności.
- Ustawowe uregulowanie obywatelskiego prawa do petycji w jednostkach samorządu terytorialnego. Prawo składania petycji stanowiłoby kolejny instrument prawny umożliwiający mieszkańcom przekazywanie władzom propozycji i sugestii niezbędnych działań oraz zgłaszanie problemów, wymagających rozwiązania. Co istotne, uregulowanie prawne tej możliwości stanowiłoby wykonanie obowiązku nałożonego na prawodawcę art. 63 konstytucji, zgodnie z którym „każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej."[78].
- Ustawowe uregulowanie ogólnych zasad prowadzenia konsultacji i standardów, jakie powinna spełniać procedura konsultacyjna[79]. Przydatne w tym kontekście byłoby również „wskazanie, które z dokumentów podlegają obowiązkowym konsultacjom społecznym (...). Istotne jest też, aby procedur konsultacji społecznych nie ograniczać wyłącznie do projektów dokumentów/strategii etc. Dla obywateli często ważniejsze są konkretne kwestie, związane np. ze sposobem organizacji i jakością usług publicznych czy diagnozą potrzeb lokalnych."[80].
- W odniesieniu do funduszu sołeckiego – modyfikacja przepisów ustawy w celu równouprawnienia jednostek pomocniczych gmin w możliwości wyodrębniania dla nich funduszu na realizację określonych „prolokalnych" przedsięwzięć.

77 Taka próba została podjęta w ramach przygotowanej z inicjatywy prezydenckiej ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, która 30 sierpnia 2013 r. trafiła do laski marszałkowskiej – nr druku sejmowego 1699.

78 Przygotowany przez grupę senatorów projekt ustawy o petycjach trafił 9 stycznia 2013 r. do Marszałka Senatu (nr druku 285); w czasie przygotowywania niniejszego tekstu prace nad projektem były w toku.

79 Próbę uregulowania zagadnień dotyczących konsultacji społecznych podjęto w ramach prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw.

80 Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych w Polsce, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 165.

III

Instytucjonalizacja

/

Instytucjonalizacja pracy ze społecznością lokalną w rozwiniętych *welfare states* – zarys ewolucji

/ Kazimiera Wódz

Organizowanie społeczności lokalnej to – najkrócej rzecz ujmując – „proces wspierania ludzi w podejmowanych wspólnie działaniach na rzecz ulepszania własnego środowiska”[1], a także metoda profesjonalnego (na ogół) działania, którego celem jest mobilizowanie społeczności do podejmowania wysiłków zmierzających do poprawy jej sytuacji[2]. Organizowanie społeczności lokalnej (*community organizing)* jest w wielu krajach traktowane jako samodzielna dziedzina aktywności zawodowej, mająca swoje cele, wartości i metody, a *community workers* uważani są za odrębną w stosunku do pracowników socjalnych grupę zawodową[3]. Praktyka pracy ze społecznością lokalną może być realizowana w ramach różnych podejść i strategii.

Organizowanie społeczności lokalnej – procesy instytucjonalizacji

Początki i rozkwit *welfare state*

Początki amerykańskiej pracy socjalnej wiążą się z działalnością dwóch typów organizacji o proweniencji angielskiej: Charity Organization Societies[4], z ruchem tym związana była propagatorka „naukowej filantropii” Mary Richmond oraz ruchu settlementów[5], który współtworzyła Jane Addams (współzałożycielka słynnego Hull House w Chicago)[6]. Nie wdając się w tym miejscu w rozważania historyczne warto przypomnieć, że obie te organizacje istotnie różniły się w swoich założeniach ideowych. O ile naukowa filantropia, zgodnie z amerykańską filozofią indywidualizmu, skupiała się na doskonaleniu metod pracy z jednostką i rodziną, o tyle ruch settlementów rozwijał metody pracy z grupą i działań skierowanych na środowisko lokalne[7] . Pracownicy settlementów angażowali się w inicjatywy wspierające wprowadzenie legislacji w dziedzinie ochrony praw pracowniczych, pośrednictwa pracy, budownictwa socjalnego[8] . Lillian Wald, założycielka Henry

1 A. Twelvetrees, *Community Work*, (wyd. 3), Houndmills 2002, s. 1.
2 Szerzej: K. Wódz, *Praca socjalna w środowisku zamieszkania*, Katowice 1998, s. 151–160; A. Niesporek, K. Wódz, *Grupy marginalizowane, przedsiębiorczość społeczna, praca socjalna – strategia rozwoju społeczności lokalnych*, w: *W stronę aktywnej polityki społecznej,* T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), ISP, Warszawa 2003, s. 112–140.
3 R. A. Skidmore, M. G. Thackeray, *Wprowadzenie do pracy socjalnej*, Warszawa 1996, s. 94.
4 Utworzone w Anglii w 1869 r., COS odegrało – m.in. za sprawą wybitnej działaczki filantropijnej Oktawii Hill – *istotną rolę w przełamywaniu niechlubnej, opresyjnej tradycji angielskiego Prawa Ubogich (Poor Law).*
5 Pierwszy Settlement Toynbee Hall, założony przez Samuela i Henriettę Burnett, powstał w Anglii z inicjatywy profesorów Oksfordu, m.in. Johna Ruskina i Arnolda R. Toynbeego, szerzej: A. Kamiński, *Funkcje pedagogiki społecznej*, PWN, Warszawa 1980, s. 182–186, por. także. Th. Skockpol, G. Ritter, *Gender and the Origins of Modern Social Policies in Britain and the United States*, w: Th. Skockpol, *Social Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1995, s. 119 i nast.
6 B. Jordan, *Freedom and the Welfare State*, Routledge & Kegan, London 1976, s. 158; J. Szmagalski, *Teoria pracy socjalnej a ideologia i polityka społeczna*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994, s. 58–60.
7 K.S. Haynes, J.S. Mickelson, *Affecting Change. Social Workers in the Political Arena*, Longman, London 1991, s. 5; G. Wilson, *From practice to Theory*, w: *Theories of Social Work with Groups*, R.W. Roberts, H. Northen (eds) New York 1976, s. 3–4, 10. W amerykańskim ruchu settlementów od początku obok pracy z grupami i społecznościami obecny był silny nurt reformatorski, wpisujący się w klimat epoki określanej w literaturze amerykańskiej jako Era Progresywizmu (1895–1915), kiedy to rodziły się pierwsze – początkowo bardzo ograniczone – zręby amerykańskiego systemu zabezpieczenia socjalnego.
8 K.S. Haynes, J.S. Mickelson, *Affecting Change. Social Workers in the Political Arena*, op.cit., s. 6.

Street Settlement w Nowym Jorku (1893) była inicjatorką utworzenia w 1912 r. Federal Childrens Bureau – jednej z ważniejszych publicznych (federalnych) instytucji pomocy społecznej w USA[9]

Dla rozwoju i upowszechnienia metodyki pracy socjalnej w środowisku (a także – pracy z grupą) w USA formatywne okazały się lata dwudzieste i trzydzieste ubiegłego stulecia. Dramatyczne skutki krachu giełdowego z 1929 r., przede wszystkim masowe bezrobocie i wzrost liczby rodzin pozbawionych niemal z dnia na dzień podstaw egzystencji – zrodziły ogromne zapotrzebowanie na pomoc społeczną, której nie były w stanie udzielić działające organizacje dobroczynne, stowarzyszenia dobrowolne czy ruchy samopomocowe, często powiązane ze związkami zawodowymi. W klimacie wszechogarniającego kryzysu tamtego czasu coraz większego znaczenia nabierały głosy płynące ze środowisk liberalnych (demokratycznych), domagających się większego zaangażowania państwa w działania na rzecz reform polityki społecznej[10]. Idea ta (tj. rozbudowanej pomocy publicznej, stanowiącej element polityki społecznej państwa) zyskała szerokie poparcie w środowiskach pracowników socjalnych w USA. W tym samym kierunku zmierzały także postulaty uczestników Międzynarodowych Konferencji Służb Społecznych (1928 Paryż, 1932 Frankfurt nad Menem, 1936 Londyn), wśród których znalazła się grupa przedstawicieli polskiej liberalnej inteligencji: Helena Radlińska, Ludwik Krzywicki i Stanisław Rychliński[11].

Ukoronowaniem dążeń reformistycznych amerykańskich środowisk liberalnych były wprowadzone za prezydentury Franklina D. Roosevelta w ramach polityki Nowego Ładu (New Deal) rozwiązania prawne z zakresu zabezpieczenia społecznego. Inspirowany doktryną Johna M. Keynesa, Nowy Ład stworzył podstawy amerykańskiej wersji *welfare state*, która swoje apogeum osiągnęła w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia w okresie prezydentury Lyndona B. Johnsona. Jego wyrazem były, m.in. realizowane w ramach projektu Wielkiego Społeczeństwa (*Great Society*), programy Wojny z Biedą (*War on Poverty*) i Wzorcowe Miasta (*Model Cities*).

Reformy z lat trzydziestych, tworząc instytucjonalne ramy pracy socjalnej, prowadzonej przez profesjonalnych pracowników socjalnych, miały istotny wpływ na rozwój metody organizowania społeczności, opartej na modelu planowania społecznego, nastawionego na administrowanie programami pomocy publicznej i dostarczanie usług społecznych[12]. Taki model organizowania społeczności zakładający, iż celem jest racjonalne, poprzedzone badaniami, dopasowanie (publicznych) zasobów do potrzeb społeczności nie pozostawiał wiele miejsca na wprowadzanie radykalnych zmian[13]. Profesjonalni pracownicy socjalni, znajdujący coraz częściej zatrudnienie w agencjach pomocy społecznej trafiali także do settlementów – wypierając stopniowo wolonta-

9 J. Szmagalski, *Teoria pracy socjalnej a ideologia i polityka społeczna*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994, s. 59. W roku 1946, na wniosek większości swych członków Amerykańskie Stowarzyszenie do Studiów nad Metodą Grupową (AASGW) przekształciło się w profesjonalne stowarzyszenie pod nazwą American Association of Group Workers (AAGW). Przyjęty wówczas kierunek rozwoju doprowadził w 1955 r. do włączenia AAGW (wraz z innymi stowarzyszeniami pracy socjalnej) do Narodowego Stowarzyszenia Pracowników Socjalnych. Ostatecznie zatem group work stała się drugą, po case work, oficjalnie uznaną metodą pracy socjalnej.

10 W. Trattner, *From poor law to welfare state*, New York, Free Press 1974; B. Jansson, *The reluctant welfare state*, Wadsworth, Belmont, CA 1988, R. Fisher,H.J. Karger, *Social Work and Community in a Private World*, Longman, New York 1997.

11 K. Krzeczkowski, *Uwagi nad drogami opieki społecznej. Wybór pism*, Instytut Służby Społecznej, Łódź 1947, s. 147–156. Od lat dwudziestych ubiegłego stulecia rozpoczyna się trwający do dziś proces umiędzynarodowienia pracy socjalnej – dzięki współpracy szkół pracy socjalnej w ramach utworzonego w 1928 r. Międzynarodowego Komitetu Szkół Pracy Socjalnej – w roku 1929 na liście członków tej organizacji znalazło się 30 szkół europejskich, w tym założone przez Helenę Radlińską w 1925 r. Studium Pracy Społeczno-Oświatowej.

12 R. Lubove, *The Professional altruist. The emergence of social work as a career, 1880–1930*, New York, Atheneum 1969, s. 180.

13 R. Lane, *The field of community organization*, w: H. R. Knight (ed.), *Proceedings , National Conference of Social Work*, Columbia University Press, New York 1939, s. 27.

riuszy. Judith A. Trolander, opisując sytuację settlementów w USA po II wojnie światowej zauważa, że zastępowanie wolontariuszy-rezydentów profesjonalistami z dyplomami magistrów zmieniło całkowicie pierwotny charakter tych placówek, przyczyniając się w efekcie do ich stopniowego upadku[14]. Być może jest w tym sporo racji – z drugiej jednak strony wejście w świat settlementów dla wielu amerykańskich pracowników socjalnych było impulsem do poszukiwania innych niż zorientowany klinicznie *case work* metod pracy socjalnej.

W roku 1946 grupa pracowników socjalnych utworzyła Amerykańskie Towarzystwo do Badań nad Organizowaniem Środowiska Lokalnego (*American Association for the Study of Community Organization*). Zainteresowania tej organizacji bliskie były problemom planowania społecznego i polityki społecznej[15]. W 1962 r. *community organization* uznana została oficjalnie przez Radę ds. Kształcenia w dziedzinie Pracy Socjalnej (*Council on Social Work Education*) za trzecią, obok *case work* i *group work*, metodę pracy socjalnej i stała się istotnym elementem realizacji federalnych programów socjalnych, realizowanych w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych w USA[16].

Analizując rozwój różnych nurtów w obrębie pracy ze społecznościami w latach sześćdziesiątych i wczesnych siedemdziesiątych w USA (i w innych krajach zachodnich) nie można zapominać o tej grupie pracowników socjalnych, którzy w większym lub mniejszym stopniu identyfikowali się z tradycją społecznego aktywizmu, działaniem na rzecz reform społecznych, walką o prawa obywatelskie dla grup mniejszościowych i obronę interesów najbardziej upośledzonych warstw społecznych[17]. Grupa ta, wewnętrznie bardzo zróżnicowana, obejmuje zarówno tych pracowników socjalnych, którzy angażują się w kampanie obywatelskie i akcje protestacyjne w stylu Saula Alinsky´ego[18], jak i aktywistów organizacji pozarządowych, działaczy nowych ruchów społecznych, a także tych, którzy uznali, że skuteczną drogą wpływania na politykę publiczną jest zaangażowanie polityczne[19].

14 J.A. Trolander, *Professionalism and Social Change: From the Settlement House Movement to Neighborhood Centers, 1886 to the Present*, Columbia University Press, New York 1987, s. 31–32.

15 G. Wilson, *From practice to Theory*, w: *Theories of Social Work with Groups*, R.W. Roberts, H. Northen (eds) New York 1976, s. 31.

16 K.S. Haynes, J.S. Mickelson, *Affecting Change. Social Workers in the Political Arena* s. 7–9. Pierwsze udane próby wykorzystania metody organizowania środowiska w realizacji polityki publicznej wiążą się z podjętym z inicjatywy J.F. Kennedy'ego programem walki z przestępczością nieletnich w dużych miastach. W 1963 r. Fundacja Forda rozpoczęła realizację federalnego projektu „Szarych Stref" (pełna nazwa: Grey Area Project and Mobilization for Youth). Powołane w ramach tego projektu w kilkunastu miastach USA lokalne agencje (Community Project Inc.) miały za zadanie zachęcanie mieszkańców do aktywnego uczestnictwa w adresowanych do nich projektach (P. Marris, M. Rein, *Dilemmas of Social Reform. Poverty and Community Action in the United* State, Atherton, New York 1973, s. 24). Wypracowany w ramach projektu „Szarych Stref" model organizowania społeczności stał się jednym z podstawowych instrumentów realizacji federalnych programów polityki społecznej w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, przede wszystkim walki z ubóstwem i przestępczością oraz działań na rzecz poprawy warunków życia w najbardziej zdegradowanych dzielnicach wielkich miast czy szerzej w latach polityki miejskiej (szersze omówienie A. Majer, *Duże miasta Ameryki. „Kryzys" i polityka odnowy*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 144–152). Zainicjowana przez administrację Johnsona w 1964 r. Wojna z Biedą przyczyniła się w istotnej mierze do popularyzacji idei i praktyki organizowania społeczności. Pracownicy socjalni, zatrudnieni w settlementach, przekształcanych stopniowo w ośrodki społeczne (community centers), w lokalnych agencjach pomocy społecznych czy tworzonych na użytek konkretnych programów Agencji ds. Działań w Społeczności, wykorzystywali swoje umiejętności nie tylko do diagnozowania problemów i potrzeb społeczności, opracowywania planów rozwiązywania lokalnych problemów oraz dostarczania dopasowanych do lokalnej specyfiki usług społecznych, ale także zgodnie z zasadą maksymalnej partycypacji obywateli, obowiązującej w polityce publicznej USA co najmniej od czasów Housing Act z 1949 r. inicjowali i wspierali różne formy uczestnictwa mieszkańców w programach edukacyjnych, pomocowych oraz działania na rzecz ożywienia sąsiedztwa i rozwoju nieformalnych systemów wsparcia.

17 Szerzej w: J. Szmagalski, *Teoria pracy socjalnej a ideologia i polityka społeczna*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994, s. 109–117.

18 Saul Alinsky (1909–1972) wraz Josephem Meeghanem w 1939 r. zainicjowali ruch obywatelski w jednym z najbardziej zdegradowanych kwartałów Chicago (na zapleczu chicagowskich magazynów, opisanych przez Uptona Sinclaira w powieści *The Jungle*, 1906). Powstała z jego inspiracji organizacja Back of the Yards Neighborhood Council (BYNC) skupiła wiele małych oddolnych stowarzyszeń i lokalnych grup w jedno gremium, skutecznie walczące o poprawę warunków życia w swojej społeczności. Model kampanii społecznej, wykorzystującej różne formy protestu, wypracowany w tej organizacji stał się pierwowzorem realizowanych w kolejnych latach przez Alinsky´ego i jego zwolenników akcji społecznych, prowadzonych przez założoną z jego inicjatywy Industrial Area Foundation w zaniedbanych dzielnicach wielu miast amerykańskich.

19 K.S. Haynes, J.S. Mickelson, *Affecting Change. Social Workers in the Political Arena*, op.cit., s. 8–10.

W latach sześćdziesiątych zainicjowały działalność, początkowo nieliczne, ale rozwijające się dynamicznie w latach 1976–1980 (w okresie prezydentury Jimmy'ego Cartera) Community Development Corporation (CDC), oparte na zasadach organizacji non profit, inicjujące działania na rzecz rewitalizacji społecznej, materialnej i ekonomicznej zaniedbanych dzielnic miast[20]. Wreszcie dla pełnego obrazu sytuacji należałoby dodać, że metoda organizowania społeczności wykorzystywana jest szeroko przez organizacje charytatywne, dobroczynne, skupione m.in. w stowarzyszeniu Community Chest (od 1992 r. United Way)[21].

Koniec lat siedemdziesiątych to początek radykalnej reorientacji w polityce społecznej USA, zmierzającej ku ograniczeniu interwencji władz federalnych w sferę socjalną. Zmiany podejścia do publicznej pomocy społecznej poprzedziła fala krytyki, płynącej ze środowisk konserwatywnych, wskazujących na wysokie koszty i nieefektywność programów federalnych[22]. Krytyka nie ominęła także pracy socjalnej – wyznaczając jej nowe role i konteksty instytucjonalne.

Zanim przejdę do opisu tych przemian, których znaczenie zdecydowanie wykracza poza realia amerykańskie, chciałabym się odwołać do doświadczeń europejskich. Po II wojnie światowej wiele państw zachodnich wprowadziło rozbudowane programy polityki społecznej, obejmujące m.in. system publicznej pomocy społecznej. Co istotne, o czym dzisiaj rzadko się przypomina – zwolennikami interwencjonizmu państwowego w tej dziedzinie byli nie tylko (co oczywiste) socjaldemokraci, ale także konserwatyści, tacy jak premier Wielkiej Brytanii Harold Macmillan. Wielka Brytania była jednym z pierwszych krajów zachodnioeuropejskich, który po 1945 r. wprowadził kompleksowy program polityki społecznej, oparty na rekomendacjach przedstawionych w 1942 r., w tak zwanym Raporcie Beveridge'a[23]. Keynesowsko-beverigde'ański model państwa opiekuńczego stał się wzorem do wprowadzanych w wielu krajach zachodnich reform w dziedzinie publicznej polityki społecznej, choć rzecz jasna rozwiązania przyjmowane w poszczególnych krajach różniły się w wielu istotnych szczegółach[24]. W pewnym uproszczeniu można je podzielić na trzy wyróżnione przez Gostę Espinga-Andersena modelowe warianty „reżimów polityki społecznej": (1) model skandynawski, socjaldemokratyczny, całościowy, powszechny, uniwersalistyczny (odwołujący się do poszerzonego o prawa socjalne rozumienia praw obywatelskich[25], z aktywną rolą państwa w dostarczaniu usług publicznych; (2) model korporatystyczny/konserwatywny (Austria, Niemcy, częściowo Francja) z ugruntowaną w tradycji (sięgającej czasów Kanclerza Bismarcka) dominantą

20 N. R. Pierce, C. F. Steinbach, *Corrective capitalism: The rise of America's community development corporations*, Ford Foundation, New York 1987.
21 S. Wenocour, S. Soifer, *Prospects for Community Organization*, w: M. Reisch, E. Gambrill (eds), *Social Work in 21st Century*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, California 1997, s. 198–207.
22 M. Anderson, *Welfare reform*, w: P. Duignan, A. Rabushka (eds), *The United States in the 1980s*, Stanford, CA, Hoover Insitution, s. 171–176; C. Gilder, *Wealth and Poverty*, Basic Books, New York 1981; C. Murray, *Loosing ground*, New York, Basic Books 1984.
23 Chodzi o dokument zatytułowany: „Social Insurance and Allied Services" 1942, przygotowany na zlecenie rządu brytyjskiego pod kierunkiem Williama Beveridge'a, liberała związanego z londyńskim Toynbee Hall; R. Pop, A. Pratt, B. Hoyle (eds), *Social Welfare in Britain 1885–1985*, London 1986; Th. Skockpol, *Social Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1995, s. 120–121, 181–184.
24 Nie pretendując do całościowego przedstawienia zagadnienia, warto wspomnieć o co najmniej dwóch typologiach, które odegrały istotną rolę w systematyzacji wiedzy na temat genezy i dróg rozwoju powojennych państw opiekuńczych: wprowadzone przez H. L. Wilensky'ego i CH. N. Lebaux: rozróżnienie rezydualnego i instytucjonalnego modelu welfare state (w: H.L. Wilensky, Ch. N. Lebaux, *Industrial Society and Social Welfare*, New York 1965), oraz wyróżnione przez R. Titmussa trzy modele: rezydualny, z marginalną rolą publicznej pomocy społecznej, zorientowany na osiągnięcia i sukces ekonomiczny typowy dla epoki przemysłowej model instytucji opiekuńczych, ściśle powiązanych ze sferą zatrudnienia i aktywności zawodowej i trzeci – model redystrybucyjny, w którym działające poza rynkiem instytucje pomocy społecznej świadczą uniwersalistyczne usługi społeczne sprzyjające integracji wszystkich obywateli (por. R. Titmuss, *Social Policy: an Introduction*, London 1974, s. 30–32). Do tych klasycznych rozróżnień nawiązuje krytycznie bądź aprobatywnie wiele późniejszych opracowań poświęconych ewolucji polityki społecznej w krajach kapitalistycznych, por. dla przykładu Th. Skockpol, *Social Policy in the United States*; J. Fink, G. Lewis, J. Clarke (eds), *Rethinking European Welfare*, SAGE, London 2001 i inni).
25 T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, w: T.H Marshall, *Sociology at the Crossroad and other Essays*, Heinemann, London 1963.

rozwiązań, opartych na klasycznych trójstronnych ubezpieczeniach społecznych (pracodawcy/pracobiorcy/władza publiczna), uzupełnionych o tradycyjne formy działalności opiekuńczej (z udziałem trzeciego sektora, w tym związków wyznaniowych) oraz (3) model neoliberalny/rezydualny, do którego zalicza się USA oraz Wielką Brytanię (zwłaszcza od momentu objęcia władzy przez Margaret Thatcher, czyli od końca lat siedemdziesiątych XX wieku), ze stopniowo ograniczanym zakresem publicznej pomocy społecznej na rzecz sektora prywatnego (i nieformalnych systemów wsparcia, o czym nieco dalej), wiązaniem dostępu do świadczeń z aktywizacją zawodową, wspieraniem przedsiębiorczości itp.)[26]. Do tej typologii wielu autorów dodaje czwarty model, charakterystyczny dla krajów Południa Europy (Grecji, Portugalii, Hiszpanii, południowych Włoch), gdzie rozwój publicznego systemu pomocy społecznej (czy szerzej zabezpieczenia społecznego) dokonywał się ze znacznym opóźnieniem w stosunku do pozostałych krajów Europy Zachodniej (w dużej mierze pod wpływem członkostwa w UE[27]). Pomijając w tym miejscu szczegółową charakterystykę wymienionych wyżej modeli – szeroko omawianych w literaturze przedmiotu – trzeba stwierdzić, że niezależnie od różnic w zakresie rozwiązań prawnoinstytucjonalnych, przyjmowanych w poszczególnych krajach, państwo opiekuńcze, powołując do życia wyspecjalizowane instytucje pomocy społecznej (*social services*, *personal social services*) otworzyło szerokie pole działania dla zawodowych pracowników socjalnych. Praca socjalna, uznana oficjalnie za niezbędny i skuteczny środek realizacji polityki dobrobytu, utraciła – wydawało się, że na zawsze – cechy dobrowolności czy dobroczynności, stając się rodzajem specjalistycznej, fachowej usługi oferowanej przez lokalne agendy *welfare state*, wśród których szczególna rola przypada tzw. personalnym służbom społecznym. Konsekwencją tych przeobrażeń był wzrost zapotrzebowania na wykwalifikowaną kadrę, dysponującą odpowiednim wykształceniem (zarówno teoretycznym, jak i praktycznym), potwierdzonym formalnymi dyplomami.

Konkretne rozwiązania w poszczególnych krajach były różne, tak jak różne były i są do dzisiaj instytucjonalne konteksty, w ramach których prowadzona była środowiskowa praca socjalna. Generalnie, w krajach o silnie rozwiniętym sektorze publicznej pomocy społecznej – aż do przełomu lat sześćdziesiątych–siedemdziesiątych XX stulecia trudno byłoby wskazać przykłady rozbudowanych form interwencji środowiskowej, jeśli już to z reguły sprowadzała się ona do wdrażania na poziomie lokalnym programów narodowych i bezpośredniego świadczenia usług. We Francji aż do późnych lat siedemdziesiątych lokalną pomocą społeczną zajmowały się powołane w 1964 r. agendy rządowe (DDASS – Direction Departamentale de l'Action Sanitaire et Sociale), których głównym zadaniem było wypłacanie świadczeń (rodzinnych, mieszkaniowych, macierzyńskich). Praca socjalna w środowisku, tak jak ją rozumiemy dzisiaj, sytuowała się na marginesie działalności tych agend i realizowana była przede wszystkim w sektorze pozarządowym, głównie w formie edukacji pozaszkolnej, organizacji czasu wolnego czy animacji kulturalnej (prowadzonej poza strukturami pomocy społecznej, choć – czasem – we współpracy z pracownikami socjalnymi przez

26 G. Esping-Andersen, *Three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity 1990, s. 74.
27 P. Taylor Gooby, *Welfare State Regimes and Welfare Citizenship'*, „Journal of European Social Policy", 1(2), 1991, s. 93–105.

przedstawicieli innych profesji: pedagogów, psychologów, animatorów kultury itp.[28]). Pod koniec lat siedemdziesiątych – m.in. w związku z narastającymi w wielkich blokowiskach zjawiskami kryzysowymi można mówić o początkach zainteresowania metodyką organizowania społeczności (importowaną z USA), w wersji zbliżonej do modelu planowania społecznego, w którym model ten próbowano (bez większego powodzenia) łączyć z aktywizacją mieszkańców[29]. Dopiero przeprowadzona z początkiem lat osiemdziesiątych decentralizacja państwa otworzyła drogę do wzmocnienia roli lokalnych społeczności w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych[30].

W Wielkiej Brytanii od czasów powojennych do połowy lat siedemdziesiątych w pracy socjalnej prowadzonej w ramach publicznej pomocy społecznej, połączonej od 1971 r. na podstawie rekomendacji sformułowanych w tzw. Raporcie Seebohma[31] z 1968 r. z wydziałami opieki nad dzieckiem i zdrowia w zintegrowanych Wydziałach Usług Społecznych (Social Services Departments) dominowała praca z jednostką lub rodziną[32]. W publikowanych z początkiem lat siedemdziesiątych wynikach badań nad skutecznością *case-work* podkreślano brak rozeznania pracowników socjalnych w realnych możliwościach uzyskania wsparcia formalnego, jak i nieformalnego w środowisku, w którym funkcjonują na co dzień ich klienci (użytkownicy)[33].

Podobnie jak w USA (a także w innych krajach zachodnich) różne modele organizowania społeczności wykorzystywane były w Wielkiej Brytanii także poza sektorem publicznej pomocy społecznej – w pracy z młodzieżą (*youth work*), w edukacji pozaszkolnej, animacji kulturalnej czy w ograniczonym zakresie w planowaniu miejskim (zwłaszcza w programach odbudowy miast, realizowanych w okresie powojennym do połowy lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia[34]).

Zamykając ten dalece niekompletny przegląd, należałoby jeszcze wspomnieć o rozwijającym się niejako równolegle do opisanych wyżej nurtów związanych przede wszystkim z programami polityki publicznej skoncentrowanej na dzielnicach wielkich miast – modelu rozwoju społecznego, wypracowanego w byłych koloniach, a realizowanego po II wojnie światowej w zacofanych regionach Trzeciego Świata, przy wsparciu agend ONZ[35]. W modelu tym akcent położony jest na kwestie ekonomiczne, a praca ze społecznościami lokalnymi – przy braku odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej – staje się jedynym skutecznym sposobem wprowadzania zmian korzystnych dla społeczności[36]. Nie rozwijając tutaj szerzej tego wątku, warto zauważyć, że także w krajach wysokorozwiniętych można do dzisiaj znaleźć zapóźnione regiony peryferyjne i obszary wiejskie, w których aktywizacja społeczności jest koniecznym warunkiem sukcesu gospodarczego[37].

28 M. Chauviere, *Les professions du social? Competences ou qualifications?*, w: J. Jon (ed.), *Le travail social en debats*, La Decouverte, Paris 2005, s. 123.
29 F. Menard, *L'histoire des politiques de quartier. Informations sociales*, CNAF, Paris 1995, No 45, s. 29–30.
30 P. Le Gales, P. Loncle-Moriceau, *Local partnerships and social exclusion in France*, w: M. Geddes, J. Benington (eds), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*, Routlegde, London & New York 2001, s.76.
31 *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*, H.M.S.O, 1968.
32 R. Hadley, M. Cooper, P. Dale, G. Stacy, *A Community Social Worker's handbook*, Tavistock, London& New York 1987, s. 3.
33 D. Mullen, J. R. Dumpson et al., *Evaluation of Social Intervention*, London 1972; J. Fisher, *The effectiveness of Social Casework*. Springfield. Il. Charles. C. Thomas 1976; S. Briar, *The Current Crisis in Social Work*, w: G. Neil, H. Specht (eds), *The Emergence of Social Welfare and Social Work*, Itasca,Il. Peacock 1976.
34 Szerzej: P. Jones, J. Evans, *Urban Regeneration in the UK*, SAGE, London 2013.
35 M. Hardiman, J. Midgley, *The Social Dimensions of Development: Social Policy and Planning in the Third World*. Aldershot, Hants, Gover 1989.
36 M. Payne, *Modern Social Work Theory*. Macmillan Press. Houndmills, Basingstoke, Hampshire 1997, s. 198–213.
37 Szerzej: A. Niesporek, K. Wódz, *Grupy marginalizowane, przedsiębiorczość społeczna, praca socjalna – strategia rozwoju społeczności lokalnych*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, ISP, Warszawa 2003.

Kryzys czy rekonstrukcja *welfare states*? Organizowanie społeczności w sprywatyzowanym świecie. W poszukiwaniu nowych rozwiązań

Przedstawiony wyżej, w dużym uproszczeniu, proces krystalizowania się środowiskowej pracy socjalnej dotyczy głównie USA i Wielkiej Brytanii. W wielu krajach europejskich (o czym była mowa wyżej) w tym samym czasie rozwijały się odmienne od anglosaskich koncepcje pracy środowiskowej, bazujące na rodzimych tradycjach i realnych możliwościach[38]. Niemniej doświadczenia amerykańskie, a także brytyjskie, pod wieloma względami wyprzedzały koncepcje i rozwiązania praktyczne, wprowadzane w obszarze pracy ze społecznościami w wielu krajach zachodnich po II wojnie światowej[39]. Dlatego też w tej części opracowania, obejmującej okres od początku lat osiemdziesiątych do dziś także najwięcej miejsca poświęcimy sytuacji w krajach anglosaskich, przywołując wybiórczo przykłady zaczerpnięte z państw Europy Zachodniej. Zaczniemy od przypomnienia podstawowych faktów.

Lata siedemdziesiąte XX wieku to początek poważnego kryzysu państwa opiekuńczego i istotnych zmian w podejściu do publicznej pomocy społecznej w krajach wysokorozwiniętych, przede wszystkim USA i Wielkiej Brytanii, choć w tym samym czasie w wielu krajach (np. Włoszech) rozwój profesjonalnych służb społecznych dopiero się rozpoczynał[40]. Pierwsze próby demontażu instytucji państwa opiekuńczego skojarzone są ze zwycięstwami wyborczymi konserwatystów na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku, najpierw w Wielkiej Brytanii (1979, premier Margaret Thatcher), a potem w USA (1981, prezydent Ronald Reagan). W USA zapowiedzią zmiany politycznego klimatu wokół publicznej pomocy społecznej była fala krytyki dorobku programów federalnych (głównie *War on Poverty*), wskazujących ich niską skuteczność i wysokie koszty, co w warunkach pogłębiającego się kryzysu finansów publicznych stanowiło istotny argument na rzecz ograniczenia czy wręcz wycofania się państwa z tego rodzaju interwencji[41]. Miejsce kosztownych programów federalnych od połowy lat siedemdziesiątych zajęły wspierane dotacjami z budżetu federalnego, ale tworzone całkowicie samodzielnie przez lokalne samorządy, programy rozwoju społeczności, w których wykorzystywane są różne strategie organizowania społeczności[42].

Proces dyskredytowania Keynes'owskiego modelu państwa opiekuńczego przybrał na sile po zwycięstwie Ronalda Reagana, gdy do głosu doszli zwolennicy monetaryzmu i rynkowego dogmatyzmu[43]. Nieprzypadkowo w kręgach największych krytyków państwa opiekuńczego znaleźć można gorących orędowników prywatyzacji usług społecznych, oparcia pomocy społecznej na działalności ochotniczej, oddolnych inicjatywach samopomocowych[44].

38 W. Lorenz, *Social Work in a Changing Europe*. Routledge, London 1994, s. 91–103.
39 Wspominają o tym: C. De Robertis, H.Pascal, *Postępowanie metodyczne w pracy socjalnej z grupami i społecznościami*, Wyd. Śląsk, Katowice 1996, s. 20 i nast.
40 A.J. Kahn, S.B. Kamerman, *Not for the Poor Alone*, European Social Services. Philadelphia 1975: A.J. Kahn, *Social Policy and Social Services*, New York 1979.
41 Th. Skockpol, *Social Policy in the United States*, op.cit., s. 217.
42 R. Fisher, *Let the people decide: neighborhood organizing in America*, Twayne, Boston 1994; K. Smock, *Democracy in action: Community organizing and urban change*, Columbia University Press, New York 2004.
43 Th. Skockpol, *Social Policy in the United States*, op.cit., s. 22.
44 J. Szmagalski, *Teoria pracy socjalnej a ideologia i polityka społeczna*, op.cit., s. 161.

Do krytyków *welfare state* dołączyli jednak wkrótce także amerykańscy liberałowie[45]. Neoliberalny atak na publiczną politykę społeczną dokonywał się z jednej strony pod hasłami obrony przed marnotrawstwem publicznych pieniędzy, z drugiej zaś – pod hasłami powrotu do amerykańskich ideałów indywidualnej wolności, osobistej odpowiedzialności (*self-reliance*) i wolnego rynku[46]. Kwintesencją tego neoliberalnego zwrotu była przeprowadzona za prezydentury Billa Clintona reforma pomocy społecznej, w której nacisk położono na łączenie prawa do pomocy z aktywizacją zawodową[47].

Rysem szczególnym nowej retoryki neoliberalnej było podniesienie do rangi najwyższej zasady myślenia prorynkowego, efektywnościowego, antyetatystycznego – wyrazem tych tendencji w pracy socjalnej były (i są nadal) próby wprowadzenia do pomocy społecznej (czy szerzej polityki publicznej) elementów zarządzania „zapożyczonego" z biznesu (menedżeryzm), sprowadzającego pracę socjalną do rodzaju specjalistycznej usługi, którą „klient" nabywa, opłacając ją ze środków własnych lub poprzez system voucherów, bonów czy poprzedzonych szczegółowym badaniem sytuacji klienta (*means test*[48]) świadczeń finansowych[49] . Odnosząc się do sytuacji w Wielkiej Brytanii po 1979 r. Ian Kirkpatrick i Stephen Ackroyd podkreślają, że podjęte pod wpływem ideologii neoliberalnej „reformy" służb społecznych, wprowadzane początkowo w sposób miękki, poprzez doradztwo i szkolenia, od początku lat dziewięćdziesiątych przybrało formę podejścia przymusowego, opartego na wskaźnikach wykonania (*performance indicators*) i zachętach do uległości (*compliance*)[50]. Powtarzane powszechnie argumenty o wysokich kosztach utrzymywania rozbudowanych służb społecznych uczyniły z pracy socjalnej rodzaj kozła ofiarnego, na którym skupiały się oskarżenia o odpowiedzialność za powstawanie u długotrwałych odbiorców pomocy społecznej efektu określanego jako „uzależnienie od pomocy" (*welfare dependency*)[51]. Krytyce publicznych służb społecznych towarzyszyły apele o upodmiotowienie (*empowerment*) klientów (użytkowników) usług społecznych, m.in. poprzez oddanie w ich ręce decyzji co do rodzaju i formy udzielanej pomocy oraz wyboru „usługodawcy"[52]. Charakteryzując przemiany pracy socjalnej lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku w Europie Zachodniej, Sharon Berlin zwraca uwagę na indywidualizowanie (personalizowanie) problemów klientów i obarczanie ich (często pod pretekstem wzmacniania motywacji, usamodzielniania, aktywizowania itp.) odpowiedzialnością za wybór sposobu rozwiązania swoich problemów[53]. Jeśli samo upodmiotowienie użytkowników jest z punktu widzenia podstawowych zasad profesjonalnej pracy socjalnej zjawiskiem pożądanym, to scedowanie na nich decyzji co do wyboru usługi, bez uwzględnienia strukturalnych,

45 R. Reich, *The next American Frontier*, Penguin, New York 1983.
46 L. Mead, *Beyond entitlement. The social obligations of citizenship*, Basic Books, New York 1986.
47 Szerzej: J. Kerlin, *Reforma pomocy społecznej 1996 r. w Stanach Zjednoczonych. Od bezwarunkowego prawa do pomocy społecznej do koncepcji odpowiedzialności indywidualnej (personal responsibility) oraz strategii dochodów i usług umożliwiających powrót na rynek pracy*, w: E. Leś (red.), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, IPS, Warszawa 2002/2003, s. 347–370.
48 W tym przypadku chodzi o kojarzone z dziewiętnastowiecznym Prawem Ubogich (New Poor Law 1834) upokarzające dla potencjalnych klientów procedury weryfikacji nie tylko ich sytuacji materialnej, ale także „kondycji moralnej" i podziału ubogich na „zasługujących" (*deserving poor)* i „niezasługujących" *(undeserving poor)* na wsparcie.
49 Szerzej: B. Jordan, N. Parton, *Social work, the public sphere and civil society*, w: R. Lovelock, K.Healy, J. Powell (eds), *Reflecting on Social Work Discipline and Profession*, Ashgate, Aldershot 2004, s. 20–36.
50 I. Kirkpatrick, S. Ackroyd, *Transforming the Professional archetype? The New managerialism in UK social services*. „Public Management Review" 2003, vol. 5, nr 4, s. 511–531.
51 B. Jordan, *Though love: social work, social exclusion and the third way*. „British Journal of Social Work" 2001, vol. 31, s. 527–546.
52 W. Lorenz, *Social work responses to "New Labour" in continental European countries*. „British Journal of Social Work" 2001, vol. 31, s. 595–609.
53 S. Berlin, *Dichotomous and complex thinking*. „Social Services Review" 1990, vol. 64, nr 1, s. 46.

systemowych uwarunkowań problemów wydaje się działaniem pozorowanym – tak też jest traktowane przez wielu profesjonalnych pracowników socjalnych[54]. Postulowane przez krytyków państwa opiekuńczego ograniczenie roli ciał publicznych na rzecz sektora prywatnego czy organizacji ochotniczych obarczone jest znacznym ryzykiem przypadkowości i braku profesjonalizmu. Próba zaradzenia temu przez wprowadzanie systemów kontroli jakości i certyfikacji oferowanych przez te podmioty usług nigdzie – nawet w USA – nie zyskała szerszego poparcia[55].

Reformy prywatyzacyjne okazały się mało skuteczne w rozwiązywaniu problemów, dotykających szczególnie upośledzonych społeczności i grup. Osoby, których nie stać na opłacenie usług świadczonych przez prywatnych usługodawców, nadal korzystają ze wsparcia w postaci zasiłków, dopłat czy voucherów pokrywanych ze środków publicznych. Natomiast podmioty trzeciego sektora – aby realizować statutowe zadania w obszarze pomocy społecznej – często sięgają po publiczne pieniądze. Tak więc znowu mamy do czynienia z pozornymi oszczędnościami i ograniczonymi efektami[56]. Wprowadzenie logiki rynkowej do usług społecznych, przenoszenie do placówek pomocy społecznej modeli zarządzania, sprawdzonych w działalności biznesowej, z naciskiem na precyzyjnie definiowane cele i procedury (standaryzacja), mierzalne, głównie ilościowe rezultaty, narzucane „odgórnie" decyzjami administracyjnymi formalne procedury ewaluacyjne (audyty zewnętrzne) ograniczyły znacznie swobodę działania pracownika socjalnego, sprowadzając jego zadania do czysto „technicznych" czynności, wynikających z odpowiednich przepisów. Konsekwencją tych zmian jest pogłębiający się rozdźwięk między uznawanymi powszechnie standardami profesji a wymaganiami, stawianymi przez, działających zgodnie z logiką rynkowo-efektywnościową, menedżerami[57].

Opisane wyżej procesy nie są jedynym źródłem aktualnych napięć i problemów w obszarze pracy socjalnej w krajach rozwiniętych (i jak się okazuje także w Polsce od początku XXI stulecia!). Lata osiemdziesiąte to w wielu krajach okres stopniowego odwrotu od wielkich, ogólnonarodowych programów socjalnych, finansowanych z budżetów centralnych, na rzecz zdecentralizowanych, tworzonych i wdrażanych na niższym szczeblu programów regionalnych i lokalnych.

W Wielkiej Brytanii na zlecenie konserwatywnego rządu przygotowany został w 1982 r. raport, dotyczący usług społecznych świadczonych przez lokalne instytucje pomocy[58]. W dokumencie tym pojawia się określenie „praca socjalna w społeczności lokalnej" (*community social work*), którego sens sprowadza się do czterech podstawowych założeń:

- należy interweniować, zanim sytuacja jednostki, rodziny czy społeczności ulegnie tak dramatycznemu pogorszeniu, że będą one zdane całkowicie na pomoc z zewnątrz;

54 F. Powell, *Civil society, social policy and participatory democracy: past, present and future*. „Social Policy and Society" 2008, vol. 8, no 1, s. 57.
55 N. Gilbert, B. Gilbert, *Modern Welfare Capitalism in America*, Oxford University Press, New York 1989; A. Gould, *Capitalist welfare systems: A comparison of Japan, Britain and Sweden*, Longman, New York 1993.
56 M. Bendick, jr., *Privatizing the Delivery of Social Welfare: An idea to Be Taken Seriously*, w: S. Kamerman, A. Kahn (eds), *Privatization and Welfare State*, Princeton University, Princeton, New York 1989; K. S. Haynes, J. S. Mickelson, *Affecting Change. Social Workers in the Political Arena*, op.cit., s. 11.
57 S. Banks, *Critical commentary: social work ethics*. „British Journal of Social Work" 2008, vol. 38, nr 6, s. 1238–1249.
58 P. Barclay, *Social Workers: Their Role and Tasks*, Bedford Square Press, London 1982.

- instytucje pomocy społecznej i pracownicy socjalni powinni być jak najbliżej społeczności, znać warunki życia i szczególne cechy środowiska społecznego i kulturowego tych, którym udzielają pomocy;
- pracownik socjalny-profesjonalista nie może brać na siebie całkowitej odpowiedzialności za losy klientów, zasadą powinno być dzielenie się współodpowiedzialnością z innymi obywatelami, w tym przede wszystkim z naturalnymi (nieprofesjonalnymi) „pomagaczami" – rodziną, krewnymi, sąsiadami, grupami samopomocowymi, a także organizacjami pozarządowymi;
- celem pracy socjalnej jest zawsze tworzenie systemu (sieci) wsparcia społecznego dla klientów, istotne jest zatem nie tylko określenie potrzeb i problemów klientów, ale także możliwości i jakości pomocy świadczonej przez głównych i wspierających „pomagaczy" (formalnych i nieformalnych)[59].

Racjonalny w swoich założeniach model *community social work* nie wzbudził entuzjazmu wśród pracowników socjalnych. Trudno się temu dziwić, skoro w proponowanym modelu rola pracownika socjalnego polegać miała przede wszystkim na wychodzeniu do środowiska i poszukiwaniu rozwiązania problemów klientów w nieformalnych systemach wsparcia z minimalnym zaangażowaniem publicznego systemu pomocy społecznej[60]. Choć wprowadzenie w życie tego pomysłu okazało się mało realne, to idee przedstawione w Raporcie Barclaya wpisały się w pewną ogólniejszą tendencję poszukiwania alternatywy wobec nieradzących sobie z wyzwaniami globalizacji instytucjami (narodowego) państwa opiekuńczego.

Trzeba jednak podkreślić, że odpowiedzi na te wyzwania w krajach należących do różnych „reżimów" państwa opiekuńczego były bardzo zróżnicowane. Na przykład we Francji, gdzie dyskurs neoliberalny natrafił na silny opór republikańskiej tradycji solidaryzmu społecznego, reformy systemu pomocy społecznej dokonywały się pod hasłami walki z wykluczeniem społecznym. Słowem-kluczem, który symbolizuje podjęte z początkiem lat osiemdziesiątych reformy polityki społecznej we Francji, jest „włączenie", a przykładem odejścia od dawnego scentralizowanego modelu prowadzenia polityki publicznej są zainicjowane pod rządami socjalistów programy polityki miejskiej[61]. Wprowadzenie nowych narzędzi terytorialnej polityki społecznej, jakimi były programy polityki miejskiej, poprzedziła reforma administracyjna kraju (1983), która przekazała na poziom regionalny (departamentalny) i lokalny (gminny) podstawowe zadania z zakresu pomocy społecznej[62]. Administracja publiczna francuskiego państwa dobrobytu, pozbywając się uprawnień wykonawczych w dziedzinie polityki społecznej, zachowała jednak istotne prerogatywy w zakresie wyznaczania kierunków i narzędzi (prawnych, finansowych) tworzonych i wdrażanych lokalnie programów polityki społecznej[63]. Nie wchodząc w tym miejscu w szczegóły, warto podkreślić, że realizowane w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych programy interwencyjne skierowane głównie do zaniedbanych przedmieść wielkich miast stały się poligonem doświadczalnym testowania

59 R. Hadley, M. Cooper, P. Dale, G. Stacy, *A Community Social Worker's handbook*, Tavistock, London& New York 1987, s. 8–9.
60 P. Barclay, *Social Workers: Their Role and Task*s, Bedford Square Press, London 1982, s. XVII.
61 H. Dubedout, *Ensamble refaire la ville.La Documentation française*, Paris 1983.
62 M. Autes, *Les Paradoxes du travail social*, Dunod, Paris 1999.
63 C. Chaline, *Les politiques de la ville*, PUF, Paris 1997, s. 47–65.

nowych form pracy środowiskowej, opartej na współpracy międzysektorowej, z naciskiem na aktywizowanie mieszkańców i wspieranie partycypacji obywatelskiej[64]. W przeciwieństwie jednak do reformy zapoczątkowanej w Wielkiej Brytanii, przez wspomniany wyżej Raport Barclaya (1982), w przypadku Francji programy polityki miejskiej z lat osiemdziesiątych otworzyły drogę do powstawania nowych „profesji": streetworkers (*metiers de rue*), mediatorów, pośredników i doradców (zawodowych, mieszkaniowych, szkoleniowych) oraz menedżerów i koordynatorów programów. Jak pisze Jacques Donzelot[65], wraz z decentralizacją [przeprowadzoną we Francji na początku lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia, przyp. K.W.] państwo przekazało część swoich kompetencji różnym wspólnotom terytorialnym, dokonując swoistego przejścia od państwa-administratora do państwa-animatora, rezerwującego sobie rolę inicjatora, częściowego płatnika i kontrolera.

W konsekwencji – od 1982 r. – mamy do czynienia we Francji z rozwojem lokalnej polityki społecznej, realizowanej poprzez takie programy jak: Developpment Social des Quartiers (DSQ), Developpment Social Urban (DSU), Zones d'Education Populaire (ZEP) czy późniejsze Contrat de Ville i Contrat d'Agglomeration. Jacques Ion, francuski socjolog od wielu lat zajmujący się śledzeniem przeobrażeń w pracy socjalnej we Francji, przywołując początki polityki miejskiej w tym kraju, przypomina, że „animatorzy polityki miejskiej" – szefowie projektów, mediatorzy, organizatorzy społeczności byli postrzegani jako konkurenci wobec klasycznie rozumianej, zorientowanej na jednostki i rodziny, pracy socjalnej[66]. Wraz z nowymi programami pojawiły się nowe grupy „profesjonalistów", koordynatorów czy szefów projektów „przyuczonych" do pełnienia swojej roli poprzez różne kursy czy szkolenia, bez solidnego przygotowania zawodowego, ale dysponujących technicznymi umiejętnościami niezbędnymi do zarządzania projektami[67]. Wobec realnej groźby wyparcia z rynku pracy przez nowe quasi-profesje i rozmycia tożsamości zawodowej środowiska francuskich pracowników socjalnych zwróciły się ku nieco zapomnianej metodzie środowiskowej, otwierając się na współpracę z innymi profesjami społecznymi – animatorami, specjalistycznymi edukatorami *(educateurs specialises)*, mediatorami, streetworkerami – przejmując w części ich role także jako koordynatorzy programów realizowanych w ramach zdecentralizowanej polityki miejskiej[68]. Wykwalifikowana praca socjalna stała się jednym z wielu zawodów społecznych, tracąc na znaczeniu wobec rosnącej konkurencji ze strony zawodów dysponujących wąskimi kompetencjami (często potwierdzanymi certyfikatami, nie zaś formalnymi dyplomami), bardziej elastycznymi i lepiej dostosowującymi się do wkraczającej w sferę społeczną logiki rynkowej[69].

Zapoczątkowany u schyłku lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku demontaż (a raczej jego próba) państwa dobrobytu napotkał w większości krajów rozwiniętych na znaczny opór społeczny[70]. W rezultacie, nawet w państwach o silnych wpływach środowisk neokonserwatywnych czy neoliberalnych (USA, Wielka Brytania), nie udało się zrealizować najbardziej radykalnych

64 P. Le Gales, J. Mawson, *Contract versus competitive bidding, rationalization of urban policies in Britain and France*, „Journal of European Public Policy" 1995, 2, 2, s. 205–242.
65 J. Donzelot, *L'Etat – animateur*, Editions Esprit, Paris 1994.
66 J. Ion, *Le Travail social al.'epreuve du territoire*, Dunod, Paris 2000; J. Ion (ed.), *Le Travail social en Debat(s), La Decouverte*, Paris 2005, s. 105.
67 Ibidem, s. 108.
68 P. Dumoulin, R. Dumont, N. Bross, G. Masclet, *Travailler en Reseau. Methodes et pratiques en intervention sociale*, Dunod, Paris 2006, s. XXV.
69 M. Autes, *Les Paradoxes du travail social*, op.cit.
70 P. Taylor Gooby, *Welfare State Regimes and Welfare Citizenship'*, „Journal of European Social Policy", 1991, 1(2).

projektów redukcji wydatków publicznych na rozbudowane programy pomocy społecznej[71]. Wprowadzane w kolejnych dekadach – głównie pod rządami prawicy, choć nie tylko – reformy polityki społecznej zmierzały raczej ku tworzeniu rozwiązań kompromisowych, uwzględniających realia ekonomiczne oraz negatywne doświadczenia związane z poszerzaniem się kręgu osób żyjących „na garnuszku" pomocy społecznej.

Na temat przyczyn względnego niepowodzenia prób rozmontowania państwa dobrobytu przez prawicowe rządy napisano sporo[72]. Wielu analityków polityki społecznej uważa, że interwencja państwa w tej sferze jest i będzie konieczna w przyszłości. Przemawiają za tym argumenty demograficzne (starzenie się społeczeństw), ekonomiczne (rosnące bezrobocie, związane z uwarunkowanymi globalnie procesami restrukturyzacji gospodarki), polityczne (opór przed radykalnymi zmianami wśród części elit politycznych), ale także poparcie społeczne instytucji *welfare state*[73]. Przedstawiciele przeciwnego obozu (głównie z prawej strony sceny politycznej), wskazując na konieczność dostosowania gospodarek państw narodowych do wymagań globalnego rynku, zwiększenia ich konkurencyjności proponują jednak inne rozwiązania, m.in. obniżenie kosztów pracy, obniżenie podatków dla najbogatszych, redukcje wydatków socjalnych, deregulację i prywatyzację (rekomodyfikację) usług społecznych, ułatwienia podatkowe dla biznesu zgodnie z dewizą: „co jest dobre dla biznesu, jest dobrem publicznym"[74].

Inny rodzaj argumentów, uzasadniających stanowisko sceptyczne wobec trwałości instytucji *welfare state* przedstawił Claus Offe. W swojej koncepcji zdezorganizowanego kapitalizmu Offe twierdzi, że ukształtowane jako odpowiedź na sprzeczności kapitalizmu fabrycznego (typu fordowskiego) państwo opiekuńcze nie jest w stanie poradzić sobie z konsekwencjami radykalnych przekształceń pracy i zatrudnienia, charakterystycznych dla epoki poprzemysłowej i postfordyzmu[75].

Z opinią Offego zgodziliby się zapewne zwolennicy rekonstrukcji *welfare states*, rzecznicy różnych wariantów *welfare pluralism*[76]. „Rekonstrukcjoniści", jak ich określa James Midgley, są przekonani, że czas rozbudowanych programów pomocy publicznej (w stylu lat sześćdziesiątych–siedemdziesiątych) definitywnie minął, co oznacza tylko (aż!) tyle, że państwo (władza publiczna) nie może i nie powinno być monopolistą w dostarczaniu usług społecznych. Lepszym, to jest bardziej dostosowanym do realiów społeczeństwa postindustrialnego (postfordowskiego), rozwiązaniem jest model pluralistyczny, w którym państwo pozostaje aktywne w sferze planowania i zarządzania sferą socjalną, ale niekoniecznie angażuje się w bezpośrednie świadczenie pomocy, pozostawiając pole indywidualnej zaradności, nieformalnych systemów wsparcia, działalności ochotniczej, organizacji non profit i not-for-profit, ale także organizacji działających na

71 J. Le Grand, *The state of welfare*, w: J. Hills (ed.), *The state of welfare. The welfare state in Britain since 1974*, Oxford University Press, London 1990; H. J. Karger, D. Stoesz, *American social welfare Policy: A pluralist approach*, (2nd ed.) White Plains, Longman, New York 1994.
72 R. Mishra, *The welfare state in capitalist society*, Hemel Hempstead, England, Wheatsheaf 1990; C. Pierson, *Beyond the welfare state: The new political economy of welfare*, Polity, Cambridge 1991.
73 J. Le Grand, *The state of welfare*, w: J. Hills (ed.), *The state of welfare. The welfare state in Britain since 1974*, op.cit.
74 R. Fisher, H. J. Karger, *Social Work and Community in a Private World*, 1997, s. 107.
75 C. Offe, *Democracy against welfare state*?, „Political Theory" 1987, 15, s. 501–537.
76 N. Gilbert, B. Gilbert, *Modern Welfare Capitalism in America*, Oxford University Press, New York 1989; B. Jansson, *The reluctant welfare state*, Wadsworth, Belmont, CA 1988; R. Rose, *Common goals but different roles: The state's contribution to the welfare mix*, w: R. Rose, R. Shiratori (eds), *The welfare state east and west*, Oxford University Press, New York 1986, s. 13–39; A. Evers, H. Wintersberger (eds), *Shifts in Welfare Mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, Vienna 1988.

zasadach komercyjnych[77]. Osobną kategorię reformatorów *welfare state* stanowią twórcy „trzeciej drogi", przede wszystkim Anthony Giddens oraz Tony Blair, łączący lewicową wrażliwość z komunitaryzmem[78].

Realizacja modelu pluralistycznego w poszczególnych krajach przybierała różne formy, można jednak wskazać na pewne ogólne tendencje, określające charakter podejmowanych reform: wprowadzenie elementów rynkowych (lub quasi-rynkowych) do obszaru usług społecznych, w tym do pomocy społecznej, wzmocnienie roli organizacji pozarządowych (non profit, ale także not-for-profit) w realizacji zadań publicznych, oraz częściowa komercjalizacja tego typu działalności, wreszcie – upowszechnienie podejścia aktywizującego typu „pomoc dla pracy" (*welfare to work*), udział w szkoleniach, terapii itp. w sektorze pomocy społecznej[79]. Wymienione wyżej tendencje – podkreślmy to raz jeszcze – występują w różnym natężeniu w poszczególnych krajach, w postaci najbardziej zbliżonej do tego modelu w USA i – w mniejszym zakresie – w Wielkiej Brytanii. W Europie, o czym będzie mowa dalej, wprowadzanie tego rodzaju reform odbywało się znacznie wolniej i w sposób zróżnicowany, w zależności od istniejących w tych krajach reżimów *welfare state*[80].

Pozostawiając poza obszarem prowadzonej analizy szczegółowe porównania poszczególnych modeli *welfare mix* czy *welfare pluralism*, skupimy się na konsekwencjach, jakie wprowadzane zmiany miały dla pracy socjalnej, przede wszystkim dla metody organizowania społeczności. Odnosić się będziemy – co oczywiste – głównie do sytuacji w USA, tam bowiem najbardziej spektakularnie dokonała się w ostatnich 30 latach neoliberalna (i konserwatywna) reorientacja celów polityki publicznej, którą sprowadzić można do czterech fundamentów: (1) argumenty ekonomiczne są najważniejsze bez względu na dziedzinę życia społecznego; (2) w przypadku decyzji alokacyjnych rynek ma pierwszeństwo przed polityką publiczną; (3) jeśli istnieje konieczność interwencji publicznej, to powinna być kierowana na wsparcie biznesu i rynku, i uwzględniać udział prywatnego sektora; (4) programy publiczne powinny być modelowane na wzór sektora biznesu[81]. W neoliberalnym dyskursie w centrum uwagi znalazła się jednostka – z jej potencjałem (kapitałem ludzkim) i deficytami, stąd już tylko krok do indywidualizacji (psychologizacji) problemów i proponowanych remediów – psychoterapii, doradztwa osobistego, coachingu itp.

Od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku w USA przybiera na sile zjawisko przechodzenia pracowników socjalnych (zwłaszcza tych z przygotowaniem psychologicznym) do sektora prywatnego. Nie znaczy to bynajmniej, że organizowanie społeczności straciło na znaczeniu jako metoda osiągania ważnych celów społecznych, wręcz przeciwnie! Ostatnie dekady XX wieku oraz początek obecnego stulecia to okres ogromnego wzrostu aktywności organizacji pozarządowych, które w swoich działaniach wykorzystują z powodzeniem różnorodne strategie organizowania

77 R. Rose, *Common goals but different roles: The state's contribution to the welfare mix*, w: R. Rose, R. Shiratori (eds), *The welfare state east and west*, Oxford University Press, New York 1986, s. 13–39; A. Gould, *Capitalist welfare systems: A comparison of Japan, Britain and Sweden*, New York, Longman 1993.

78 A. Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Książka i Wiedza. Warszawa 1999; T. Blair, *Trzecia droga. Nowa polityka na nowe stulecie*, w: T. Kowalik (red.), *Spory wokół Nowej Trzeciej Drogi*, Scholar, Warszawa 2001.

79 J. Le Grand, W. Bartlett (eds), *Quasi-Markets and Social Policy*, Macmillan, London 1993; N. Deakin, *Public Policy, Social Policy and Voluntary Organizations*, w: M. Harris , C. Rochester (eds), *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain*. Palgrave, New York 2001.

80 G. Esping-Andersen, *Three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity 1990, G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition. National adaptations in Global Economics*, SAGE, London 1993.

81 T. Barnekov, R. Boyle, D. Rich, *Privatism and urban Policy in Britain and the United States*, New York, Oxford University Press 1999, s. 4.

społeczności – od kampanii społecznych w stylu Alinsky'ego, po inicjowanie i prowadzenie grup edukacyjnych, samopomocowych w środowiskach mniejszości etnicznych, seksualnych, imigrantów, uchodźców, ofiar przemocy, dyskryminacji na tle rasowym, kulturowym itp. W odróżnieniu od działań podejmowanych kilka dekad temu, współcześnie adresatami i uczestnikami takich inicjatyw są często osoby i grupy połączone „wspólnotą zainteresowań", niekoniecznie zamieszkujące wspólne terytorium (sąsiedztwo), dzielnicę miasta, miasteczko czy wieś, a ich cele odzwierciedlają napięcia i konflikty typowe dla rozwiniętych (postindustrialnych, ponowoczesnych) społeczeństw kapitalistycznych[82]. Szczególne zasługi mają tu organizacje zaangażowane w walkę o prawa mniejszości oraz wyrosłe z klimatu kontestacji młodzieżowej końca lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku – nowe ruchy społeczne zorganizowane wokół nowych kwestii społecznych (ruchy pacyfistyczne, kontrkulturowe, feministyczne, ekologiczne, wspólnotowe itp.). Wiele z tych ruchów i organizacji – początkowo spontanicznie, a potem w sposób przemyślany – adaptowało na swoje potrzeby różne modele organizowania społeczności, tworząc i rozwijając w przyszłości własne ośrodki i centra szkoleniowe[83]. Co więcej, dostosowując się do warunków globalnego kapitalizmu, w którym coraz trudniej o dotacje z funduszy publicznych, organizatorzy społeczności (podobnie jak inne organizacje trzeciego sektora) byli zmuszeni przyswoić sobie umiejętności pozyskiwania środków na cele statutowe[84]. Wiele organizacji wypracowało skuteczne strategie zdobywania grantów, pozyskiwania sponsorów, prowadzenia kampanii medialnych, akcji charytatywnych itp.

Pozostała także – choć znacznie ograniczona – działalność skoncentrowana na konkretnych obszarach geograficznych, z reguły w ramach Community Development Corporations, organizacji non profit, które reprezentują interesy mieszkańców w programach rozwoju lokalnego i rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast. W tego rodzaju programach, współfinansowanych ze środków publicznych (*Community Development Block Grants*) organizowanie społeczności prowadzone jest na ogół przez profesjonalną ekipę, we współpracy z lokalnym liderami i organizacjami, administracją publiczną oraz przedstawicielami biznesu, instytucji dobroczynnych. Celem tych programów jest stworzenie w obrębie społeczności lokalnej trwałych miejsc pracy, dających zatrudnienie członkom społeczności lokalnej, a jednocześnie tworzącym infrastrukturę instytucjonalną, której beneficjentem jest cała społeczność[85].

Jak widać z tego krótkiego przeglądu, współcześnie organizowanie społeczności w USA zdecydowanie wykroczyło poza obszar publicznej (i niepublicznej) pomocy społecznej w kierunku zróżnicowanej tematycznie i organizacyjnie działalności trzeciego sektora (od lokalnych grup samopomocowych, konsumenckich, obywatelskich po działające w skali globalnej organizacje ekologiczne, pacyfistyczne, humanitarne itp.), pozostając jednak w bliskich związkach z różnymi obszarami lokalnych polityk publicznych, np. planowaniem miejskim, mieszkalnictwem, opieką nad dziećmi, programami rozwoju ekonomicznego zaniedbanych obszarów miast itp.

82 C. Boggs, *Rethinking the sixties legacy: From new left to Social movements*, w: S. M. Lyman (ed.), *Social movements: Critiques, concepts, case-studies*, New York University Press, New York 1995, s. 331–355.
83 S. Wenocour, S. Soifer, *Prospects for Community Organization*, w: M. Reisch, E. Gambrill (eds), *Social Work in 21st Century*, Pine Forge Press, Thousand Oaks ,California 1997, s. 201.
84 Ibidem, s. 202.
85 J. P. Kretzmann, J. L. McKnight, *Building Communities from the inside out*, Institute for Policy Research, Nortwestern University, Evanston Il. 1993.

W Wielkiej Brytanii procesy te przebiegały podobnie. O podjętych z początkiem lat osiemdziesiątych (po Raporcie Barclaya, 1982) próbach implantowania do lokalnych agend pomocy społecznej elementów pracy ze środowiskiem pisałam wyżej. Niestety, próby te nie powiodły się, przede wszystkim ze względu na brak możliwości pogodzenia statutowych obowiązków pracowników socjalnych wobec indywidualnych klientów i rodzin z wymagającą znacznego zaangażowania (nie mówiąc o dodatkowych kompetencjach i umiejętnościach) pracą ze społecznością. Wprowadzone na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w Wielkiej Brytanii reformy lokalnej pomocy społecznej (National Health Service and Community Care Act, 1990) nałożyły na lokalne struktury pomocy społecznej dodatkowe obowiązki, związane z diagnozowaniem potrzeb i planowaniem usług opiekuńczych w środowisku lokalnym, wprowadzając jednocześnie do tej dziedziny elementy quasi-rynkowe[86]. Był to z całą pewnością decydujący moment w rozwoju brytyjskich publicznych służb społecznych, którym pozostawiono rolę dysponenta środków, ale nie wykonawcy usług – te miały być dostarczane przez konkurujące ze sobą podmioty reprezentujące zarówno sektor publiczny, jak i pozarządowy czy komercyjny. Otwarcie lokalnego rynku usług społecznych (głównie opiekuńczych) dla różnych podmiotów, w założeniach korzystne dla samych zainteresowanych, stworzyło wiele nowych problemów związanych z zapewnieniem odpowiedniej jakości oferowanej usługi. Dało to początek trwającej do dziś dyskusji na temat standardów i kryteriów oceny tych usług[87].

Pozytywnym skutkiem, wprowadzonych w latach dziewięćdziesiątych w Wielkiej Brytanii reform systemu lokalnej pomocy społecznej, było zwrócenie uwagi władz lokalnych, odpowiedzialnych za różne dziedziny polityk publicznych (edukację, zdrowie, bezpieczeństwo publiczne), na znaczenie potencjału tkwiącego w nieformalnych strukturach i sieciach społecznych dla powodzenia programów interwencyjnych i projektów rozwojowych, inicjowanych i realizowanych w konkretnych społecznościach[88]. Organizowanie społeczności jako metoda wydobywania i wzmacniania tego potencjału, pobudzania aktywności obywateli do samozaradności, zachęcania ich do włączania się w procesy decyzyjne, jest dzisiaj w Wielkiej Brytanii wykorzystywane w lokalnych programach rozwoju ekonomicznego, w programach odnowy zdegradowanych obszarów miast, a także w wielu innych programach edukacyjnych, wyrównawczych, aktywizujących, adresowanych do grup i społeczności, dotkniętych różnymi formami dyskryminacji, ze specjalnymi potrzebami, zagrożonych marginalizacją społeczną[89].

Organizatorzy społeczności rekrutują się z różnych środowisk. Są wśród nich profesjonaliści, są także wolontariusze, przeszkoleni w ramach kursów oferowanych przez organizacje pozarządowe, które propagują rozmaite podejścia i modele pracy ze społecznościami[90]. Wartym odnotowania jest też fakt, że w Wielkiej Brytanii istnieją standardy pracy ze społecznością, opracowane

86 J. Le Grand, *The state of welfare*, w: J. Hills (ed.), *The state of welfare. The welfare state in Britain since 1974*, op.cit.
87 M. Barnes, N. Miller (eds), *Performance measurement in personal social services*. „Research, Policy and Planning" 1988, vol. 6, nr 2, s. 1–47; C. Miller, *Hungry for megabytes*. „Social Work Today" 4 April 1991.
88 P. Henderson, J. Armstrong, *Community Development and Community Care: A Strategic Approach*, w: J. Hirst, *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Polity Press, Cambridge 1993, s. 327–334.
89 P. Jones, J. Evans, *Urban Regeneration in the UK*, SAGE, London 2013.
90 Szerzej: M. Mayo, *Community work*, w: *Social Work. Themes, Issues and Critical Debates*, R. Adams, L. Dominelli, M. Payne (eds), PALGRAVE, Houndmills 1998.

i popularyzowane przez Federację dla Kształcenia [w dziedzinie] Rozwoju Społeczności (Federation for Community Development Learning – działająca w obszarze kształcenia ustawicznego). Lektura tych standardów (dostępnych na stronie internetowej organizacji) pokazuje, że organizacja ta odwołuje się do wartości humanitarnych, bliskich lewicy: równości i niedyskryminacji, sprawiedliwości społecznej, działań zbiorowych, wzmocnienia (upodmiotowienia) społeczności oraz wspólnoty życia i pracy.

Organizowanie społeczności lokalnej w polityce społecznej Unii Europejskiej

Jak wspomniano wyżej, procesy restrukturyzacji (rekonstrukcji) państwa dobrobytu zapoczątkowane w latach osiemdziesiątych XX wieku miały z oczywistych powodów inny przebieg w poszczególnych krajach europejskich. Jednakże od początku lat dziewięćdziesiątych tego wieku ważną rolę w inspirowaniu i wyznaczaniu kierunków tych przemian odgrywa, w przypadku państw członkowskich, Unia Europejska. Z oczywistych powodów nie ma tu miejsca, by odnieść się do wszystkich podejmowanych w UE inicjatyw, ograniczymy się zatem do zasygnalizowania pewnych tendencji, zatrzymując się nieco dłużej przy Inicjatywie Wspólnotowej URBAN, której doświadczenia były szczególnie znaczące dla ukształtowania się nowego, zintegrowanego podejścia do problemów rewitalizacji społecznej zdegradowanych obszarów miejskich, z wykorzystaniem elementów metodyki organizowania społeczności.

Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku obserwować można w Unii Europejskiej wzrost zainteresowania lokalnym i regionalnym wymiarem polityki społecznej. Jednolity Akt Europejski (1987) i reforma funduszy strukturalnych z 1988 r. otworzyły Komisji Europejskiej drogę do realizacji w praktyce zasady subsydiarności i wzmocnienia roli Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego[91]. Swoistym przypieczętowaniem tego kierunku rozwoju polityk wspólnotowych po Maastricht (1992) było utworzenie Funduszu Spójności (1993) jako specyficznego instrumentu zogniskowanego na wyrównywaniu różnic w poziomie życia pomiędzy starymi a nowymi członkami unijnymi.

Polityka spójności UE ma na celu niwelowanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów w krajach członkowskich. W szczególny sposób polityka ta nakierowana jest na regiony najsłabiej rozwinięte, na przykład peryferyjne regiony rolnicze, bądź też regiony zurbanizowane, dotknięte różnego rodzaju zjawiskami kryzysowymi (art. 158 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej). Polityka spójności, wywiedziona ze strategicznych dokumentów UE (przede wszystkim odnowionej strategii lizbońskiej oraz odnowionej Strategii Zrównoważonego Rozwoju) koncentruje się na trzech celach: konwergencji (spójności), podniesieniu konkurencyjności i zatrudnienia oraz europejskiej współpracy regionalnej (por. Cele polityki spójności, www.funduszeeuropejskie.gov.pl). Z punktu

91 A. M. Williams, *The European Community: The Contradictions of Integration*, Oxford, Blackwell 1994, s. 176–178.

widzenia interesującej nas tematyki, największe znaczenie mają inicjatywy europejskie podejmowane w ramach polityki regionalnej UE. W obecnym okresie programowania funduszy europejskich (2007–2013) jednym z głównych wymiarów polityki spójności jest wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich; miasta uznane zostały za generatory wzrostu gospodarczego, ale także miejsca szczególnej koncentracji problemów i zagrożeń spójności społecznej (por. Komunikat Komisji Europejskiej: Polityka spójności a miasta – wkład miast we wzrost gospodarczy i zatrudnienie w regionach, COM (2006) 385, z 13 lipca 2006 r.). Zainteresowanie miastami jako obszarem realizacji europejskiej polityki spójności sięga przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Pierwszy program polityki regionalnej UE, skierowany bezpośrednio do miast, uruchomiony został w roku 1989 i trwał dziesięć lat (do roku 1999). Zrealizowane w jego ramach innowacyjne programy pilotażowe dotyczyły gospodarki, środowiska i problemów społecznych, ponadto dostarczyły wielu cennych idei wykorzystanych w podjętej w 1994 r. Inicjatywie Wspólnotowej URBAN I (1994–1999), kontynuowanej w latach 2000–2006 (URBAN II)[92].

Wiele państw członkowskich UE, wykorzystując doświadczenia IW URBAN opracowało rządowe programy polityki miejskiej. Kierunki tej polityki wyznacza Agenda Terytorialna Unii Europejskiej oraz Karta Lipska na rzecz Zrównoważonych Miast Europejskich, przyjęte na nieformalnym spotkaniu ministrów państw członkowskich Unii Europejskiej ds. Spójności Terytorialnej i Rozwoju Miast w maju 2007 r. w Lipsku. Oba te dokumenty nie mają co prawda charakteru obligatoryjnego, ale wiele krajów unijnych uwzględnia zasady wymienione w tych dokumentach w swoich programach rewitalizacji kryzysowych obszarów miasta[93]. Programy te mimo oczywistych różnic, wynikających ze specyficznych uwarunkowań poszczególnych państw opierają się na modelu partnerstwa lokalnego zakładającego aktywny udział obywateli w kształtowaniu polityki miejskiej poprzez różne fora, grupy robocze, publiczne debaty, dyskusje i konsultacje za pomocą Internetu oraz uczestnictwo w pracy stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, reprezentujących lokalne grupy interesu[94].

Idei partnerstwa społecznego, mającej swoje źródła w korporatywnych formach organizacji społeczeństw i uzgadniania interesów[95], stała się podstawą nowego podejścia do praktyki demokratycznego sprawowania władzy oraz rozszerzenia poza dziedzinę stosunków pracy zasad dialogu społecznego i negocjacyjnych form rozwiązywania konfliktów społecznych.

92 Inicjatywa Wspólnotowa URBAN I i URBAN II realizowana była w krajach starej UE w latach 1994–2006. Jej głównym celem było wspieranie innowacyjnych projektów rewitalizacji miast i zwiększania spójności społecznej w miastach. Od 2007 r. Inicjatywa URBAN nie jest kontynuowana, jej dorobek, upowszechniany jest m.in. poprzez sieć URBACT, w której aktywnie uczestniczą polskie miasta. W ramach IW URBAN I sfinansowano 118 projektów dla kryzysowych obszarów miejskich, udzielając wsparcia dla działań na rzecz integracji społeczności lokalnych i poprawy warunków życia w mieście, inicjatyw lokalnych w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy w sektorze usług, ekologii, kultury, dostępu do edukacji, poprawy systemu wykorzystania energii. Kryterium uczestnictwa w programie były: liczba ludności zamieszkującej dany obszar (co najmniej 20 tys.), stopa bezrobocia, poziom wykształcenia populacji, wskaźniki dezorganizacji społecznej (stopa przestępczości) i degradacji środowiska (www.funduszestrukturalne.gov.pl/URBAN).
IW URBAN II realizowana w latach 2000–2006, adresowana była do miast powyżej 200 tys. mieszkańców, w których występują obszary dotknięte co najmniej trzema z wymienionych niżej problemów: wysoka stopa bezrobocia, wysoki poziom ubóstwa, konieczność rekonwersji związanej z trudnościami gospodarczymi i socjalnymi, duża liczba imigrantów i mniejszości etnicznych, niski poziom wykształcenia, wysoka przestępczość i zdegradowane środowisko naturalne (www.funduszestrukturalne.gov.pl/URBAN).

93 Przykładowo Francja (Contrat de Ville), Wielka Brytania (City Challenge czy Single Regeneration Bugdet), Irlandia (Area – Based Response to Long-Term Unemployement) czy Holandia (Social Renewal Programme).

94 M. Geddes, P. Le Gales, *Local Partnership, welfare regimes and local governance: a process of regime restructuring*?, w: J. Benington, M.Geddes, *Local Partnership and Social Exclusion in the European Union. New forms of local social governance*?, Routledge ,London and New York 2001, s. 229.

95 B. Gąciarz, W. Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?* Warszawa 2001, s. 17.

Dialog społeczny w szerokim rozumieniu jest metodą uzgadniania w toku negocjacji z wieloma podmiotami wspólnych dla danej społeczności „celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej”[96]. W takim szerokim znaczeniu pojęcie dialogu społecznego pojawia się w lansowanym przez Komisję Europejską modelu współrządzenia (*governance*) jako odpowiedzi na krytykę „odgórnego”, technokratycznego zarządzania i słabości demokracji przedstawicielskiej. Pojęcie *governance* nie doczekało się dotąd jednoznacznego odpowiednika w języku polskim. Według Boba Jessopa *governance* to: „refleksyjna samoorganizacja niezależnych aktorów uwikłanych w kompleksowe związki wzajemnej współzależności, która (...) wynika z ciągłego dialogu oraz łączenia zasobów w celu rozwinięcia wzajemnie korzystnych przedsięwzięć oraz radzenia sobie z nieuniknionymi w takiej sytuacji sprzecznościami i dylematami”[97].

Znacznie mniej skomplikowaną definicję znajdziemy w opublikowanym w 2001 r. dokumencie Komisji Europejskiej, gdzie mówi się iż: „*Governance* oznacza zasady, procesy i zachowania, które wpływają na sposób, w jaki władze są sprawowane (...) w szczególności jeżeli chodzi o otwartość, partycypację, odpowiedzialność, efektywność i koherencję”[98]. Tak zdefiniowane zasady *governance* mają być, zgodnie ze sformułowanymi w cytowanym dokumencie założeniami, realizowane za pomocą rozmaitych instrumentów: legislacji, dialogu społecznego, funduszy strukturalnych i programów wspólnotowych. Zasada partnerstwa społecznego odgrywa istotną rolę w podejmowanych z inicjatywy Komisji Europejskiej próbach reorientacji polityki społecznej państw członkowskich w kierunku oddolnych inicjatyw, uwzględniających lokalną specyfikę i potrzeby konkretnych zbiorowości terytorialnych[99].

Upowszechnienie opisanego wyżej modelu w programach rewitalizacji problemowych obszarów miast okazało się katalizatorem radykalnych przeobrażeń w obszarze pracy socjalnej. Przede wszystkim stworzyło realne zapotrzebowanie na funkcjonujące dotychczas na marginesie głównego nurtu profesjonalnej pomocy społecznej działania o charakterze środowiskowym, odwołujące się do różnych modeli organizowania społeczności lokalnej, w których istotna rola przypada zakorzenionym lokalnie organizacjom trzeciego sektora. Promowana w programach unijnych zasada partnerstwa społecznego – choć w różnym zakresie – przyczyniła się do ukształtowania się w wielu regionach i gminach stałych form współpracy między sektorem publicznym i pozarządowym, niekiedy (jak w programach ekonomicznego rozwoju zdegradowanych obszarów miast) z udziałem sektora prywatnego[100].

Podsumowując ponaddwudziestoletni okres wdrażania nowych, skoncentrowanych na określonym terytorium polityk publicznych autorzy francuscy podkreślają, że ich popularyzacja jako narzędzia walki z wykluczeniem społecznym w polityce społecznej UE związana jest z przywołanymi na wstępie konsekwencjami procesów globalizacyjnych, zwłaszcza nowymi wyzwaniami

96 Ibidem.
97 J. Hausner, M. Marody, *Polski Talk Show. Dialog społeczny a integracja europejska. EU –monitoring V.* Małopolska Szkoła Administracji Publicznej. AE, Kraków 2001, s. 123.
98 Komisja Europejska, *European Governance: A White Paper*, Brussels, 25 July 2001, s. 8,
99 K. Wódz, *Partnerstwo społeczne, czyli jak budować kapitał społeczny w środowisku lokalnym*, w: *Zarządzanie kapitałem ludzkim wobec wejścia Polski do Unii Europejskiej*, B. Kożusznik, przy współudziale A. Wziątek-Staśko (red.), Wyd. US, Katowice 2005.
100 J. Benington, M. Geddes, *Introduction: social exclusion, partnership and local governance – new problems, new policy discourses in the European Union*, w: *Local Partnership and Social Exclusion in the European Union. New forms of local social governance?*, Routledge, London 2001, s. 216; P. Jones, J. Evans, *Urban Regeneration in the UK*, Sage, London 2013, s. 66 i nast.

rynku pracy. Terytorializacja polityki społecznej przyczyniła się zatem do wzmocnienia roli lokalnych systemów wsparcia społecznego, w tym także integracji instytucji społecznych (pomocy społecznej, pośrednictwa pracy, edukacji, ochrony zdrowia policji). Otwierając pole do transwersalnej, ponadsektorowej współpracy w ramach konkretnych projektów socjalnych, formuła partnerstwa lokalnego sprzyjała nie tylko poprawie efektywności pracy socjalnej, ale także włączeniu interesariuszy (beneficjentów końcowych w biurokratycznym żargonie unijnym) do udziału w tworzeniu i wdrażaniu lokalnych programów walki z wykluczeniem społecznym[101].

101 J. Benington, M.Geddes, *Local Partnership and Social Exclusion in the European Union. New forms of local social governance?*, op.cit., P. Dumoulin, R. Dumont, N. Bross, G. Masclet, *Travailler en Reseau. Methodes et pratiques en intervention sociale*, Dunod, Paris 2006.

Instytucjonalizacja pracy ze społecznością lokalną w Polsce

/ Kazimiera Wódz

Polskie tradycje pracy środowiskowej a realia PRL

Początki pracy socjalnej w Polsce (rozumianej jako działalność profesjonalna) w sposób oczywisty wiążą się z postacią Heleny Radlińskiej (1879–1954). Dokonania Radlińskiej są szeroko znane – nie ma więc potrzeby ich przywoływać w tym miejscu. Warto jednak odnotować, iż twórczyni polskiej pedagogiki społecznej brała aktywny udział zarówno w pracach Międzynarodowego Komitetu Szkół Pracy Socjalnej, jak i Międzynarodowych Konferencji Służby Społecznej, a także wielu innych organizacji międzynarodowych, co dawało jej możliwość bezpośredniego kontaktu ze środowiskami naukowymi, praktykami, instytucjami szkolącymi pracowników socjalnych w innych krajach, np. w Belgii[1].

Po II wojnie światowej, z przyczyn doktrynalnoustrojowych problematyka pracy socjalnej nie znalazła w Polsce uznania porównywalnego do sytuacji w krajach zachodnich – Wielkiej Brytanii, Szwecji, USA. Niemniej – tuż po wojnie (od 1945 do 1951–1952) działała w Łodzi, pod kierunkiem Radlińskiej, Katedra Pedagogiki Społecznej, będąca faktycznym przedłużeniem chlubnych tradycji Studium Pracy Społeczno-Oświatowej Wolnej Wszechnicy Polskiej. W 1961 r., po latach przymusowego milczenia, Katedra Pedagogiki Społecznej w Łodzi wznowiła działalność (pod kierunkiem prof. Aleksandra Kamińskiego), kilka lat wcześniej powołano (pod kierunkiem prof. Ryszarda Wroczyńskiego) podobną placówkę w Uniwersytecie Warszawskim[2]. W 1966 r. zarządzeniem Ministra Oświaty w sprawie zawodów i specjalności, do których przygotowują szkoły zawodowe, powołano zawód pracownika socjalnego (Dz. Urz. Min. Oświaty nr 16 poz. 193). W tym samym roku rozpoczęto systematyczne kształcenie pracowników socjalnych w Medycznych Studiach Zawodowych (na wydziałach pracowników socjalnych)[3]. Od roku akademickiego 1977/78 Uniwersytet Warszawski uruchomił pierwsze w Polsce studia wyższe o specjalności praca socjalna (w ramach zaocznego Studium Pracowników Służb Socjalnych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego)[4]. Ważnym krokiem w rozwoju edukacji w zakresie pracy socjalnej w Polsce było powołanie w roku 1983, na podstawie decyzji Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, specjalizacji I i II stopnia dla organizatorów pomocy społecznej przez Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego[5]. Jednakże rzeczywiste zmiany w dziedzinie kształcenia i praktyki pracy socjalnej nastąpiły w naszym kraju dopiero po przełomie lat 1989/1990.

1 I. Lepalczyk, *Praca socjalna w pedagogice społecznej (ze szczególnym uwzględnieniem kształcenia pracowników socjalnych*, w: *Polityka społeczna i praca socjalna w miejscu pracy i środowisku zamieszkania*, T. Przeciszewski (red.). Warszawa 1958, s. 91–110.

2 Ibidem, s. 20–21. Przez długi czas teoretyczna refleksja nad istotą pracy socjalnej oraz doświadczenia praktyczne w tej dziedzinie związane były ściśle z aktywnością obu wymienionych ośrodków, rozwijających twórczo koncepcje pracy społeczno-oświatowej i kulturalnej H. Radlińskiej, K. Korniłowicza, L. Krzywickiego i innych. Wysiłki te przez wiele lat wspierało aktywnie reaktywowane w 1957 r. Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej, inicjując pożyteczne akcje szkoleniowe w postaci kursów dla pracowników socjalnych, kuratorów sądowych itp., organizując konferencje naukowe poświęcone problematyce pracy socjalnej, prowadząc ożywioną działalność publikacyjną na łamach swego biuletynu „Człowiek w Pracy i w Osiedlu" (J. Szmagalski, *Teoria pracy socjalnej a ideologia i polityka społeczna*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994, s. 25, przypis 10).

3 Por. założenia programowo-organizacyjne Medycznego Studium Zawodowego, Wydział Pracowników Socjalnych, MZiOS, Warszawa 1973. Pisząca te słowa miała okazję w latach 1977–1979 wykładać w takiej szkole w Krakowie Nowej Hucie.

4 B. Szatur-Jaworska, *Perspektywy rozwoju kształcenia w obszarze pracy socjalnej w Polsce – głos w dyskusji*, w: K.Wódz, K. Faliszek (red.), *Przeobrażenia w pomocy społecznej a edukacja i doskonalenie zawodowe pracowników socjalnych w Polsce i Republice Słowackiej*, Akapit, Toruń 2010.

5 J. Staręga-Piasek, *Założenia programowe i treści kształcenia na specjalizacji z organizacji pomocy społecznej Studium Medycyny Społecznej Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego*, w: *Kształcenie pracowników socjalnych*, E. Leś, J. Rosner (red.), Warszawa 1989, s. 59–66.

Powojenne dzieje pomocy społecznej mogłyby stanowić swoisty komentarz do historii PRL-u[6]. Lata 1944–1947, naznaczone dramatycznymi skutkami wojny i okupacji, określane są często jako okres *ratownictwa społecznego*. Działania opiekuńcze podejmowane przez instytucje państwowe i organizacje społeczne miały wówczas charakter restytucyjny, sprowadzały się do elementarnych świadczeń w naturze i zapewnienia schronienia bezdomnym, chorym, osieroconym. Jednocześnie pojawiły się pierwsze zwiastuny działań systemowych – początki kształcenia kadr. W tym czasie, jak pisał Jan Łopato, „nikt nie negował potrzeby opieki społecznej"[7], co znalazło formalne potwierdzenie w wydanym 22 października 1947 r. dekrecie w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów przedwojennego ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej, w tym przepisów dotyczących instytucji opiekuna społecznego (Dz. U. RP nr 65, poz. 389).

W okresie stalinizmu (1948–1956) w oficjalnej doktrynie dominował pogląd, że pomoc czy opieka społeczna nie są potrzebne w kraju, gdzie wszyscy obywatele, jeśli tylko chcą i nie przeszkadza im w tym ewidentne kalectwo czy podeszły wiek, mogą znaleźć zatrudnienie i zapewnić sobie środki do życia. Zasadą nadrzędną polityki socjalnej państwa, zgodnie z duchem Planu 6-letniego, była „produktywizacja" ludności (tak mężczyzn, jak i kobiet)[8].

Zasadnicze zmiany podejścia do problemów pomocy społecznej w naszym kraju przyniosły dopiero lata 1957–1972. Pierwszą ich oznaką było ponowne przywrócenie, uchwałą nr 92 Rady Ministrów z dnia 5 marca 1959 r., instytucji opiekunów społecznych (Dz. U. nr 32, poz. 145) oraz utworzenie w 1958 r. Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej.

Mimo formalnych nawiązań do okresu międzywojennego, nowe rozwiązania nie były prostym powtórzeniem pierwowzorów z lat dwudziestych XX wieku. Na przykład znacznie większe wymagania postawiono przed powołanymi na nowo opiekunami społecznymi[9]. Sformułowane mocno „na wyrost" zadania opiekunów wymagały od nich sporej wiedzy fachowej, socjologicznej, prawniczej, psychologicznej, umiejętności organizatorskich w tak różnych dziedzinach, jak opieka nad dzieckiem, nad człowiekiem starym, zwalczenia alkoholizmu i prostytucji. Działający na zasadach ochotniczych opiekunowie społeczni często nie byli w stanie tym oczekiwaniom sprostać. Instytucje opiekunów społecznych straciły na znaczeniu w latach sześćdziesiątych, gdy rozpoczęły działalność pierwsze szkoły pracowników socjalnych. Stopniowo pracownicy socjalni przejmowali obowiązki związane z diagnozowaniem potrzeb opiekuńczych i opracowywaniem planów pomocy, opiekunom pozostawiono przede wszystkim funkcje doradcze, rozpoznawanie środowiska, określenie skali potrzeb itd.[10] Taki podział zadań ukształtował się ostatecznie w latach 1969–1973, gdy przy przychodniach obwodowych tworzono ośrodki opiekuna społecznego. Zna-

6 J. Łopato, *Zarys rozwoju pomocy społecznej w Polsce Ludowej. „Polityka Społeczna" 1987, nr 10.*
7 Ibidem.
8 T. Kaźmierczak, *Służby społeczne i przedsiębiorczość społeczna – przemiany ładu instytucjonalnego*, w: *W stronę aktywnej polityki społecznej*, T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), ISP, Warszawa 2003, s. 182 i nast. Podjęte przez ówczesne władze decyzje w sprawie instytucji opiekuna społecznego, szkolnictwa zawodowego, likwidacja samorządu terytorialnego (ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. nr 14, poz. 130), ograniczenie zakresu działalności instytucji opieki społecznej przez przekazanie opieki nad dziećmi w wieku od 3 do 18 lat ministrowi oświaty (ustawa z dnia 2 kwietnia 1949 r, Dz. U. nr 25,poz. 175) oraz opieki nad dzieckiem do lat 3 ministrowi zdrowia (ustawa z dnia 4 lutego 1950 r., Dz. U. nr 6, poz. 49) *de facto* przekreśliły wcześniejszy dorobek i uczyniły martwymi większość przepisów ustawy o opiece społecznej z 1923 r.
9 T. Kaźmierczak, *W cieniu prawa ubogich: o źródłach i rozwoju (praktykowanej w OSP) pracy socjalnej*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnych służb społecznych*, ISP/CAL, Warszawa 2012, s. 115–117.
10 A. Oleszczyńska, *Pracownik socjalny w pomocy społecznej*, Instytut Wydawniczy CRZZ, Warszawa 1978, s. 25–28.

leźli w nich zatrudnienie pracownicy socjalni, a także specjaliści – konsultanci: prawnik, psycholog, socjolog i pedagog. Ośrodki opiekuna społecznego miały stanowić metodyczno-organizacyjne wsparcie etatowych i terenowych opiekunów społecznych. Stopniowo ich zadania poszerzały się, przejmowały one funkcje organizacyjne, szkoleniowe, diagnostyczno-interwencyjne[11].

Gdybyśmy próbowali zrekonstruować na podstawie analizy treści odpowiednich dokumentów kształtowanie instytucjonalnych podstaw pomocy społecznej, to z pewnością moglibyśmy stwierdzić, że od końca lat sześćdziesiątych zmierzało ono ku stworzeniu środowiskowych służb społecznych, powiązanych funkcjonalnie ze służbą zdrowia[12]. Wskazują na to dalsze losy ośrodków opiekuna społecznego, włączonych w ramy powołanych w 1975 r. – w Zespołach Opieki Zdrowotnej – działów służb społecznych, które stanowiły margines podstawowej działalności służby zdrowia i nie miały szans na jakiekolwiek samodzielne działania. O jakiejkolwiek pracy środowiskowej w ścisłym tego słowa znaczeniu nie było mowy, choć odwołania do „trzeciej" metody pracy socjalnej pojawiały się w instrukcjach Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz poradnikach adresowanych do pracowników socjalnych[13]. W strukturach organizacyjnych służb społecznych wiodąca rola przypadła pracownikom socjalnym, zatrudnionym w ośrodkach opiekuna społecznego lub przychodniach rejonowych. Do zakresu obowiązków pracownika socjalnego włączono m.in. diagnozowanie potrzeb w dziedzinie pomocy społecznej, organizowanie i prowadzenie we współpracy z właściwymi instytucjami i organizacjami społecznymi pracy socjalnej w środowisku, opracowywanie wniosków dotyczących problemów socjalnych gminy lub rejonu zapobiegawczo-leczniczego, a także organizowanie działalności opiekunów społecznych, udzielanie im pomocy merytorycznej i organizacyjnej[14].

Brak ustawowych rozstrzygnięć w tej materii (tj. pomocy społecznej) spowodował, iż udzielanie różnych form pomocy zależało w dużej mierze od decyzji organu administracji państwowej, który dysponował odpowiednimi funduszami na ten cel[15]. Uznaniowy charakter świadczeń pomocy społecznej, brak gwarancji podmiotowych i możliwości dochodzenia swoich praw przez klientów, słabość organizacyjna i kadrowa spowodowały, że środowiskowa pomoc społeczna nie spełniła pokładanych w niej nadziei.

Sierpień 1980 r., powstanie Solidarności i okres posierpniowy zakończony dramatem stanu wojennego otworzyły drogę kształtowania się nowego sposobu myślenia o roli państwa w życiu publicznym. Już wcześniej w kręgach dysydenckich w Polsce i innych krajach Europy Wschodniej rozwijane były koncepcje „społeczeństwa obywatelskiego", przeciwstawianego wrogiemu „totalitarnemu państwu"[16]. Doświadczenia tego okresu pozostawiły trwały ślad w świadomości

11 Instrukcja nr 1/69 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 stycznia 1969 r. w sprawie ośrodka opiekuna społecznego, Dz. Urz. MZiOS, poz. 12.

12 Zob. Program rozwoju ochrony zdrowia i opieki społecznej do 1990 roku (zatwierdzony przez Prezydium Rządu 23 lutego 1973 r. oraz Program rozwoju zawodowej służby socjalnej na lata 1975–1990, zatwierdzony 28 stycznia 1974 przez Kolegium MZiOS.

13 *Poradnik pracownika socjalnego*, J. Rosner (red.), Warszawa 1973, s. 34–35; J. Mikulski, Cz. Gulda, Służby socjalne w Polsce, Warszawa 1981.

14 A. Oleszczyńska, *Pracownik socjalny w pomocy społecznej*, op.cit., s. 27–28.

15 Zakres przedmiotowy świadczeń uregulowany został w licznych instrukcjach MZiOS. Określano w nich szczegółowo wysokość (w przypadku zasiłków), zakres i przeznaczenie poszczególnych typów świadczeń, do których zaliczono także poradnictwo psychopedagogiczne, prawne, medyczne, pomoc w znalezieniu mieszkania, pracy, zapewnienie udziału w grupach terapii zajęciowej itd. Pomoc środowiskowa mogła być udzielona również w ramach instytucji – np. dziennych domów pomocy społecznej czy ośrodków adaptacyjnych w domach pomocy społecznej. Zakres osobowy pomocy społecznej określony instrukcjami MZIOS wymieniał dwanaście kategorii osób uprawnionych do pomocy społecznej (*Poradnik pracownika socjalnego*, 1973, s. 34–35).

16 D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego-współczesna debata i jej źródła*, FNP, Wrocław 2004, s. 174–187.

społecznej i zaowocowały alternatywnymi wobec oficjalnego systemu niezależnymi inicjatywami samopomocowymi oraz poszerzeniem zasięgu społecznego charytatywnej misji wspólnot wyznaniowych, które po 1989 r. stały się jednym z filarów obywatelskiej polityki społecznej[17].

Pomoc społeczna i praca socjalna w nowych realiach ustrojowych (1990–2003). Profesjonalizacja zawodu i początki tworzenia instytucjonalnych podstaw wielosektorowej polityki społecznej

Nowy etap rozwoju pomocy społecznej po 1989 r. wiąże się z reformami ustrojowymi, w tym przede wszystkim decentralizacją władzy, urzeczywistnioną w ustawie o samorządzie gminnym z 1990 r. (Dz. U. 1990, Nr 16,poz. 95), a następnie powiatowym (Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 578) i wojewódzkim (Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 576). Normatywne ramy publicznej pomocy społecznej w III RP stworzyła uchwalona przez Sejm RP ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r. (Dz. U. Nr z 1993 r., nr 13 poz. 60 z późn. zm.), która określiła podstawowe zasady i obowiązki administracji rządowej i samorządowej w tym zakresie. O znaczeniu tego aktu prawnego dla rozwoju służb społecznych w Polsce demokratycznej nie trzeba nikogo przekonywać. Dość powiedzieć, że dzięki regulacjom ustawowym pomoc społeczna zyskała na znaczeniu jako ważna dziedzina polityki społecznej państwa, a praca socjalna włączona została oficjalnie do repertuaru obowiązkowych form pomocy realizowanych przez gminy.

Ustawa o pomocy społecznej z 1990 r. definiuje pomoc społeczną jako „instytucję polityki społecznej państwa", ale jednocześnie tworzy prawnoinstytucjonalne ramy współdziałania instytucji publicznych (rządowych, samorządowych) z organizacjami pozarządowymi, związkami wyznaniowymi (przede wszystkim Kościołem katolickim), stowarzyszeniami i grupami samopomocowymi w realizacji zadań wynikających z zapisów ustawy (art. 2). Większość obowiązków w zakresie realizacji zadań pomocy społecznej przypadła zgodnie z zapisami ustawy samorządom lokalnym gmin (art. 9. ust. 1, oraz ust. 2), które dzięki decentralizacji (Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r., Dz. U. Nr 16, poz. 95) uzyskały znaczny margines swobody w tworzeniu odpowiedniej do lokalnych potrzeb i możliwości polityki społecznej w ramach tak zwanych zadań własnych. Ustawa, choć nie jest wolna od wad, korygowanych kolejnymi nowelami, otworzyła drogę do kształtowania się w Polsce nowoczesnego modelu pomocy społecznej, odpowiadającego przyjętym w demokratycznym świecie standardom.

Rychło jednak okazało się, że zapotrzebowanie na pomoc społeczną (zwłaszcza finansową) rośnie w takim tempie, iż przekracza możliwości finansowe i kadrowe ośrodków pomocy społecznej[18]. W latach 1989–2000 liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej wzrosła z 799 tys. w 1989 r. do około 3 mln w roku 2000[19]. Podane tu przykłady są tylko drobną ilustracją ogromu problemów, przed którymi stanęła publiczna pomoc społeczna w związku z poszerzeniem

17 M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, PTPS, WSP TWP, Warszawa 2007.
18 A. Rajkiewicz, *Pomoc społeczna*, w: *Społeczeństwo polskie w latach 1989–1995/96. Zagadnienia polityki społecznej*, A. Rajkiewicz (red.), Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1997, s. 135.
19 E. Leś (red.), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002/2003, s. 220.

się liczby osób i rodzin wymagających wsparcia. Rosnące bezrobocie, postępująca pauperyzacja wielu grup społecznych, a także przyrost zadań wynikających z wprowadzenia nowych regulacji prawnych, dotyczących zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych czy ochrony zdrowia psychicznego, przyczyniły się do przeciążenia ośrodków pomocy społecznej pracą o charakterze doraźnym, ratowniczym, ze szkodą dla ich funkcji profilaktycznych, aktywizujących[20].

Oceniając krytycznie efekty wprowadzanych w latach 1990–1999 reform systemu pomocy społecznej nie można zapominać o ogromnej presji nadmiernych oczekiwań wobec tej instytucji, która od początku transformacji pełniła rolę amortyzatora łagodzącego społeczne skutki reform ekonomicznych[21]. Powołane ustawą gminne ośrodki pomocy społecznej od początku swojej działalności stały się instytucjami „zarządzającymi" biedą i wykluczeniem społecznym[22]. Warto jednak podkreślić, że w ustawie z 1990 r. praca socjalna uznana została za działalność zawodową (art.8 ust.5). Zgodnie z art. 49 ust.1 ustawy uprawnienia do wykonywania zawodu pracownika socjalnego przyznano absolwentom policealnych szkół pracowników socjalnych (istniejących do 2004 r.) oraz studiów wyższych o kierunkach: praca socjalna, polityka społeczna, resocjalizacja, socjologia, pedagogika, psychologia lub inne pokrewne.

Śledząc ewolucję systemu pomocy społecznej w Polsce w pierwszym okresie transformacji nie sposób pominąć roli środowisk pozarządowych w budowaniu klimatu wokół pomocy społecznej. Wśród wielu inicjatyw istotnych dla zmiany sposobu myślenia o roli państwa w obszarze polityki społecznej należałoby wymienić liczne programy pilotażowe, badania i ekspertyzy, dotyczące rozwoju aktywności obywatelskiej i demokracji na poziomie lokalnym (realizowane m.in. przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej), aktywności lokalnej (m.in. Fundacja BORIS), wspierania partycypacji publicznej (m.in. Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych), współpracy trzeciego sektora i sektora publicznego (m.in. Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT), budowy Funduszy Lokalnych (Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce), projekty Fundacji BORIS (zwłaszcza uruchomiony w 1997 r. program szkoleniowy „Centrum Aktywności Lokalnej"), a także – od roku 1995 – prace badawcze i ekspertyzy, dotyczące szeroko rozumianej polityki społecznej Instytutu Spraw Publicznych i wiele innych, których nie sposób tu wymienić[23].

Po okresie ilościowego rozwoju w połowie lat dziewięćdziesiątych rozpoczął się proces federalizacji sektora pozarządowego, powstały ośrodki szkoleniowe, doradcze (ogólnopolska sieć

20 M. Rymsza, *Szanse i zagrożenia inicjatyw obywatelskich w świetle przygotowywanych prawnych regulacji działalności pożytku publicznego*, w: J. Hrynkiewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, ISP, Warszawa 2002; P. Błędowski, *Rola administracji rządowej i samorządowej w finansowaniu pomocy społecznej*, w: E. Leś (red.), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji; J. Hrynkiewicz, Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej*, w: M. Rymsza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, ISP, Warszawa 2004; E. Leś (red.), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji.*

21 T. Kaźmierczak, *W cieniu prawa ubogich: o źródłach i rozwoju (praktykowanej w OSP) pracy socjalnej, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), W stronę aktywnych służb społecznych*, op.cit., s. 127.

22 Ibidem, s. 129.

23 Szerzej: R. Skrzypiec, *Lokalne uczestnictwo społeczne. Raporty z badań 1998–2002*, Wyd. Nowy Świat, Warszawa 2002; P. Frączak, *Lokalne partnerstwo – siła nieporozumień*, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004; P. Gliński, *Sektor obywatelski w słabej demokracji*, w: *Polska po przejściach. Barometr społeczno-ekonomiczny, 2001–2003*. M. Deniszczuk, J. Supińska (red.). Warszawa 2004, s. 22–30; P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa 2006; E. Leś, S. Nałęcz, *Sektor non-profit. Nowe dane i nowe spojrzenie na społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, ISP PAN, Warszawa 2001; J. Wygnański, *Kondycja organizacji pozarządowych w Polsce – rok 2002*, w: A. Juros (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim wyzwanie dla środowisk akademickich*, Lubelski Ośrodek Samopomocy, Lublin 2002; M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, ISP, Warszawa 2004; M. Rymsza, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.), *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, ISP, Warszawa 2007; T. Schimanek, *Dialog obywatelski. Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*, ISP, Projekt Kompas, Warszawa 2007; T. Schimanek, *Dialog obywatelski. Polska 2008*, ISP, Warszawa 2008.

SPLOT), organizacje parasolowe (Stowarzyszenie Forum Inicjatyw Pozarządowych, 1996), które działały na rzecz konsolidacji i profesjonalizacji (cokolwiek by to miało znaczyć)[24] organizacji pozarządowych.

Z prowadzonych od tego czasu najpierw wycinkowych, a potem systematycznych badań organizacji pozarządowych wynika, że znacząca część tego sektora (17,2% w badaniach Ewy Leś i Sławomira Nałęcza z lat 1997–1998, i 9,9% w badaniach Marty Gumkowskiej i Jana Herbsta z 2006 r.) działa w obszarze usług socjalnych i pomocy społecznej[25]. Wśród podmiotów sektora pozarządowego zaangażowanych w różne formy pomocy społecznej szczególna rola przypadła, odradzającym się po wielu latach mniej lub bardziej dotkliwych ograniczeń w prowadzeniu działalności charytatywnej, stowarzyszeniom i związkom wyznaniowym[26]. Obok organizacji, które rozpoczęły swoją działalność jeszcze przed 1989 r., jak Stowarzyszenie Monar (1978) czy Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta (1981), czy założona w przełomowym 1989 r. Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka, w ciągu zaledwie kilku lat powstały liczne fundacje i stowarzyszenia, które samodzielnie bądź w partnerstwie z innymi organizacjami i podmiotami publicznymi stworzyły własne, często oryginalne metody pracy z zagrożonymi ubóstwem i marginalizacją społeczną jednostkami i grupami. Takim przykładem może być działające od początku lat dziewięćdziesiątych w katowickim Załężu Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży Dom „Aniołów Stróżów", cieszyńskie Stowarzyszenie „Być Razem" (1996) czy Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności (1997) – organizacja parasolowa skupiająca podmioty publiczne i niepubliczne, działające na rzecz osób bezdomnych[27].

Jak wynika z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, podmioty pozarządowe działające w obszarze pomocy społecznej wyróżniają się na tle innych tym, że częściej niż inne organizacje i stowarzyszenia udzielają bezpośredniego wsparcia swoim „podopiecznym" lub członkom, są relatywnie w lepszej kondycji finansowej niż pozostałe podmioty trzeciego sektora, co wynika m.in. z faktu, że realizują zadania powierzone (zlecone) przez podmioty publiczne, korzystając z dotacji rządowych czy samorządowych[28].

Zjawiskiem zupełnie nowym stało się po 1989 r. zlecanie (kontraktowanie) zadań publicznych podmiotom pozarządowego i sektora rynkowego, przyjmowane z aprobatą przez zwolenników ograniczenia roli sektora publicznego w polityce społecznej. W dyskusjach na ten temat (zdaniem Stanisławy Golinowskiej dość wątłej) ścierały się rozmaite koncepcje – od skrajnie wolnorynkowych (głoszonych przede wszystkim przez środowiska ekonomistów popierających terapię szokową Leszka Balcerowicza) poprzez zwolenników modelu konserwatywno-korporacyjnego do

24 J. Wygnański, *Porozumienia, federacje, koalicje, blogi, fora*, w: A. Wojakowska, M. Bogdanek (red.), *Samoorganizacja trzeciego sektora*, Stowarzyszenie na rzecz FIP, Warszawa 1998.
25 E. Leś, S. Nałęcz, *Sektor non-profit. Nowe dane i nowe spojrzenie na społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, Warszawa 2001; M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006*, Warszawa 2006.
26 E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości – studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, ISP UW, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2000.
27 M. Czochara, *Praca socjalna z osobami bezdomnymi w Polsce – rozwiązania modelowe stosowane w organizacjach trzeciego sektora*. „Trzeci Sektor". Numer specjalny: Praca socjalna w organizacjach pozarządowych. ISP, Warszawa 2012/2013, s. 36–38.
28 M. Gumkowska, *Kondycja organizacji socjalnych w Polsce*, „Trzeci Sektor". Numer specjalny, Praca socjalna w organizacjach pozarządowych. ISP, Warszawa 2012/2013, s. 47–48.

jakiejś (na ogół słabszej) wersji socjaldemokratycznego państwa opiekuńczego[29]. Ostatecznie – jak przypomina Golinowska – w uchwalonej w 1997 r. Konstytucji RP znalazło się odwołanie do społecznej gospodarki rynkowej (art. 20), co miało być kompromisem między indywidualistyczną (liberalną) a kolektywistyczną (wspólnotową) wizją ładu społecznego w demokratycznej Polsce[30]. Podejmowane w kolejnych latach (zwłaszcza po przyjęciu przez Rząd RP w 1997 r. Narodowej Strategii Integracji) regulacje ustawowe w obszarze polityki społecznej (i nie tylko) dokonywały się w kontekście przygotowań Polski do wejścia do Unii Europejskiej. Poczynając od 1990 r. samorządy lokalne (a także ich potencjalni partnerzy społeczni) uzyskały dostęp do szerokiego strumienia środków w ramach funduszy PHARE[31]. Zrealizowane w ramach PHARE programy otworzyły drogę do wykorzystania w Polsce europejskich doświadczeń w dziedzinie rozwoju demokracji lokalnej, dialogu społecznego, tworzenia lokalnych strategii zatrudnienia, wspierania przedsiębiorczości, partnerstwa lokalnego[32].

Kolejny etap reformowania systemu pomocy społecznej w Polsce przypadł na lata 1998/1999 i wiązał się z wprowadzeniem dwóch nowych szczebli samorządu terytorialnego: powiatu (Dz. U. Nr 1998, Nr 91, poz. 578) oraz samorządowego województwa (Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 576). Zamierzona jako kolejny krok na drodze do decentralizacji państwa reforma, choć krytykowana m.in. z powodu braku finansowego zabezpieczenia nowych zadań, przypisanych samorządom powiatowym[33] pociągnęła za sobą istotne zmiany organizacyjne systemu pomocy społecznej. Najważniejsze zmiany dotyczyły wzmocnienia roli samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach, poczynając od gminy, przez powiat, po szczebel wojewódzki. Szczegółowe zadania poszczególnych jednostek pomocy społecznej po reformie samorządowej uregulowane zostały w obowiązującej do dzisiaj (choć wielokrotnie nowelizowanej!) ustawie z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. 2004, Nr 64, poz. 593 wraz z późn. zm.).

Przełomowe znaczenie wprowadzonych w latach 1999–2004 regulacji ustawowych, do których, poza wymienionymi wyżej, należałoby dodać Ustawę o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. 2003, Nr 122, poz. 1143) oraz Ustawę o promocji zatrudnienia i i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001), dla instytucjonalizacji pomocy społecznej jest bezsporne. Wyłaniający się z tych regulacji model pomocy społecznej ze zdecentralizowanym sektorem publicznym, otwartym na szeroką, partnerską, współpracę z sektorem pozarządowym; z naciskiem na działania aktywizujące klientów i społeczności lokalne; znaczącą rolą gospodarki społecznej i inwestycji w kapitał ludzki w programach aktywizacji zawodowej i reintegracji społecznej – sytuuje się w obszarze pluralistycznej polityki społecznej, dopuszczającej różnorodność podmiotów i form świadczenia usług społecznych[34]. W praktyce realizacja tego modelu wyglądała bardzo różnie. Lepiej tam, gdzie

29 S. Golinowska, *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Poltex, Warszawa 2000; E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości – studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, op.cit.
30 S. Golinowska, *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Poltex, Warszawa 2000, s. 15.
31 Program PHARE (ang. Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies) powstał w roku 1989 w celu udzielania bezzwrotnej pomocy finansowej państwom kandydującym do Wspólnoty Europejskiej; pierwotnie adresowany był tylko do Polski i Węgier, z czasem objęto nim wszystkie aspirujące do członkostwa w UE państwa Europy Środkowej i Wschodniej; program koordynowany był przez Komisję Europejską, zakończony w 2007.
32 A. Zybała, *Siła partnerstwa Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog"*, ISP, Warszawa 2007.
33 J. Hrynkiewicz (red.), *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, ISP, Warszawa 2001.
34 M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, ISP, Warszawa 2003, s. 29–30; M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, PTPS, WSP TWP, Warszawa 2007, s. 56–57.

samorządy dzięki współdziałaniu z organizacjami pozarządowymi mogły uzyskać dodatkowe fundusze z programów pomocowych, np. w Programie Rozwoju Funduszy Lokalnych, zainicjowanym w 1998 r. przez Akademię Rozwoju Filantropii w Polsce czy innych[35].

Istotny wpływ na jakość współpracy międzysektorowej miały procesy dojrzewania i federalizacji trzeciego sektora[36]. W obszarze związanym z pomocą społeczną ważnym wydarzeniem było utworzenie w roku 1997 w ramach projektu PHARE /Demokracja, Wspólnoty Roboczej Związków Organizacji Socjalnych (WRZOS). Proces ten, jak podkreślali wiele lat temu badacze społeczeństwa obywatelskiego, obok niewątpliwych korzyści takich, jak wzmocnienie organizacji pozarządowych w kontaktach z przedstawicielami władzy publicznej, od samego początku budził pewne obawy, wynikające z faktu, że duże, wyspecjalizowane w konkretnych obszarach organizacje pozarządowe przejmowały kontrolę nad relacjami trzeciego sektora z władzą tam, gdzie na poziomie centralnym toczyły się ważne dla całego sektora negocjacje w sprawach legislacji[37]. Nie przesądzając w tym miejscu, czy i w jakim stopniu te zjawiska okazały się niekorzystne dla rozwoju oddolnej aktywności obywatelskiej, trzeba przyznać, że to przede wszystkim duże, sprawnie zarządzane organizacje pozarządowe aktywnie włączyły się w działania, związane z przygotowaniem recepcji funduszy strukturalnych (głównie Europejskiego Funduszu Społecznego), uruchamiając własne programy przygotowawcze.

Pozycję trzeciego sektora jako partnera władzy publicznej umocniła uchwalona w 2003 r. ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873)[38]. Ustawa ta, nakładając na administrację publiczną obowiązek współpracy z organizacjami i odpłatnego zlecania im zadań publicznych, umocniła ich pozycję jako partnerów administracji samorządowej, ale także stworzyła zagrożenie nadmiernego uzależnienia tych organizacji od środków publicznych, tym większe, im bardziej kurczyły się możliwości pozyskiwania grantów ze źródeł zewnętrznych[39]. Dostęp do środków publicznych wymusił także na korzystających z nich organizacjach przyjęcie zasad działania (prowadzenia dokumentacji, rozliczania dotacji, przestrzegania standardów itp.) obowiązujących w sektorze publicznym, co przyczyniło się do biurokratyzacji,

35 M. Mazurczak, *Zanim weszła ustawa: pięć lat współpracy samorządu terytorialnego i lokalnych organizacji filantropijnych (1998–2003)*, w: M. Rymsza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, ISP, Warszawa 2004; P. Frączak, *Lokalne partnerstwo – siła nieporozumień*, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, op.cit., s. 246–247.

36 P. Frączak, *Lokalne partnerstwo – siła nieporozumień*, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie,* op.cit.

37 P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor.* Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa 2002, s. 249; M. Rymsza, *Szanse i zagrożenia inicjatyw obywatelskich w świetle przygotowywanych prawnych regulacji działalności pożytku publicznego,* w: J. Hrynkiewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie,* ISP, Warszawa 2002; P. Frączak, *Lokalne partnerstwo – siła nieporozumień*, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, op.cit., s. 248.

38 Obarczona wieloma wadami ustawa została wnikliwie skrytykowana przez sektor pozarządowy (por. M. Rymsza, G. Makowski, M. Dudkiewicz (red.), *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, op.cit., T. Schimanek, *Dialog obywatelski. Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*). W rezultacie ustawa została znowelizowana (Ustawa z 22 stycznia 2010 r. o zmianie Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie Dz. U. 2010, nr 28, poz.146) i weszła w życie w marcu 2010 r. W znowelizowanej ustawie określono zasady współpracy międzysektorowej (pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwa konkurencja i jawność) oraz przedstawiono katalog form, jakie może przybierać ta współpraca (art. 5 ust. 2). Do obligatoryjnych form współpracy zaliczono m.in.: zlecanie realizacji zadań publicznych, informowanie się o kierunkach działalności, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych dotyczących czasu działalności, konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego (jeśli takie zostały przez samorząd powołane), tworzenie wspólnych zespołów doradczych, umowy, wykonanie inicjatywy lokalnej, umowy partnerstwa (w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. nr 84, poz. 712 i nr 157, poz. 1241 – za A. Krajewska, *Prawne aspekty partycypacji na poziomie lokalnym*, w: G. Makowski, P. Sobiesiak (red.), *Prawo a partycypacja publiczna*, ISP, Warszawa 2011, s. 38–39).

39 P. Frączak, *Lokalne partnerstwo – siła nieporozumień*, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, op.cit., s. 246.

ale także komercjalizacji sektora obywatelskiego oraz częściowej utraty autonomii organizacji działających na podstawie kontraktów długoterminowych[40].

Opisane wyżej zmiany prawne, wprowadzone tuż przed wejściem do struktur unijnych, pozwalały mieć nadzieję na przełamanie dominującego w pomocy społecznej modelu działania opiekuńczego sprowadzającego się do działań osłonowych, adresowanych do „przegranych" transformacji i rozpoczęcie budowy nowego modelu aktywnej polityki społecznej[41].

Równolegle do zmian ustawowych dokonywał się powolny, ale stopniowy proces zmian sposobu myślenia o pracy środowiskowej (różnie zresztą rozumianej) wśród pracowników socjalnych (i ich pracodawców), czego dowodem jest włączenie się wielu ośrodków pomocy społecznej w program budowy sieci Centrów Aktywności Lokalnej, zainicjowany w 1997 r. przez Fundację BORIS, a od 2000 r. realizowany przez Stowarzyszenie C.A.L. (www.cal.org.pl). Promowany z pewną przesadą jako oryginalna „metoda animacji środowiska lokalnego" model CAL spotkał się z życzliwym przyjęciem, zwłaszcza w tych ośrodkach (i środowiskach), w których brakowało wykwalifikowanej kadry pracowników socjalnych, dla których CAL stanowił powtórkę z przyswojonej w trakcie studiów – lepiej czy gorzej – metodyki pracy ze społecznością. Dla innych, a tych była i jest ciągle spora grupa[42], „metoda" CAL była niekiedy objawieniem[43].

Trzeba bowiem pamiętać, że wbrew wypowiedziom entuzjastów „metody" CAL, ponowne „odkrycie" metodyki organizowania społeczności dokonało się w Polsce już na początku lat dziewięćdziesiątych w związku z podjętymi pracami nad reformą systemu kształcenia pracowników socjalnych w Polsce[44]. W tym samym czasie na wielu uczelniach wyższych w sposób lawinowy rosła liczba kierunków, oferujących najróżniejsze specjalizacje z zakresu pracy socjalnej, często wzorowane na odmiennych od rodzimych (czytaj, wywodzonych z tradycji pedagogiki społecznej) modelach kształcenia. Przypominamy o tych faktach, aby podkreślić, że środowiska akademickie nie pozostały w tyle za organizacjami pozarządowymi i intensywnie włączyły się w budowanie podstaw (teoretycznych i metodycznych) środowiskowej pracy socjalnej.

40 *Biała księga prawa dla organizacji pozarządowych. Analiza prawnofinansowych uwarunkowań działalności organizacji pozarządowych w Polsce*, Warszawa 2002, s. 35; M. Rymsza, *Szanse i zagrożenia inicjatyw obywatelskich w świetle przygotowywanych prawnych regulacji działalności pożytku publicznego*, w: J. Hrynkiewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, op.cit.

41 M. Rymsza, *Praca socjalna i pracownicy socjalni po reformie samorządowej z 1999 roku*, w: K. Piątek, K. Frysztacki (red.), *Wielowymiarowość pracy socjalnej*, Akapit, Toruń 2002; M. Rymsza, *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, op.cit., s. 19–32.

42 Por. ostatnie badania ISP; M. Rymsza (red.), *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą a urzędem*, ISP, Warszawa 2012; M. Dudkiewicz (red.), *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*, ISP, Warszawa 2011.

43 B. Bąbska, M. Popłońska-Kowalska, *Organizowanie społeczności lokalnej – koncepcja środowiskowej pracy socjalnej*, w: *Programy Aktywności Lokalnej – nowa jakość w pomocy społecznej?*, J. Kowalczyk (red.), MOPS, Kraków 2012.

44 Pierwszy program specjalizacji w zakresie metody organizowania społeczności, przygotowany przez Szkołę Policealną Pracowników Służb Społecznych z Gdańska, powstał na zlecenie Komisji Programowej dla zawodu pracownik socjalny, powołanej przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej 11 lutego 1993 r., w ramach polsko-holenderskiego projektu MATRA-COP. Komisja działała do roku 1996, efektem jej pracy było przygotowanie programu kształcenia w zawodzie „pracownik socjalny" dla 2,5-letnich policealnych szkół pracowników służb społecznych, poprzedniczek dzisiejszych Kolegiów Pracowników Służb Społecznych. Istotnym elementem pracy zespołu, którego członkami byli przedstawiciele środowiska akademickiego, szkół policealnych oraz praktyków, było uruchomienie serii wydawniczej „Biblioteka Pracownika Socjalnego", w ramach której ukazało się kilkadziesiąt tytułów, obejmujących podstawowe z punktu widzenia kształcenia obszary problemowe. Pisząca te słowa była członkiem tego zespołu.

Europeizacja polityki w społecznej Polsce – nowe zadania służb społecznych, nowe możliwości wykorzystania metody organizowania społeczności w pomocy społecznej

Wraz z wejściem do UE Polska została zobowiązana do podjęcia reform systemowych, zgodnych z regulacjami i wytycznymi, określającymi kierunki i instrumenty polityki rozwoju i spójności Unii Europejskiej. Zostały one sformułowane w szeregu dokumentów unijnych, przede wszystkim w strategii lizbońskiej (marzec 2000) skorygowanej na szczycie w Goeteborgu w 2001 r., odnowionej w 2005 r. oraz w przyjętej w Nicei w 2000 r. Europejskiej Agendzie Społecznej, która za jeden z głównych priorytetów polityki społecznej uznała zwalczanie biedy, wszelkich form wykluczenia społecznego i dyskryminacji. Tak zwane cele nicejskie stanowiły podstawę opracowania, przewidzianych w Agendzie Społecznej, Krajowych Planów Działania na rzecz Integracji Społecznej[45]. Nowa Agenda Społeczna określiła priorytety unijne w dziedzinie unowocześniania i rozwoju europejskiego modelu społecznego oraz promowania spójności społecznej w ramach strategii lizbońskiej[46].

W przyjętych w lipcu 2005 r. Strategicznych Wytycznych Wspólnoty na lata 2007–2013, jak również wytycznych dla polityk zatrudnienia państw członkowskich (Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2005, 2005/600/WE) uznano za konieczne długoterminowe działania na rzecz modernizacji systemów zabezpieczenia społecznego, tak aby służyły one wzrostowi zatrudnienia i zwalczaniu wykluczenia społecznego. Szczególną uwagę zwrócono na aktywne wspieranie udziału w rynku pracy osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, pracowników o niskich kwalifikacjach, niepełnosprawnych, imigrantów czy przedstawicieli mniejszości. Realizacji tego celu służyć miały różnorodne działania aktywizujące, szkolenia, tworzenie nowych miejsc pracy, także w obszarze ekonomii społecznej i usługi społeczne. W roku 2006 decyzją Rady UE przyjęte zostały kolejne, ważne dla realizacji polityki społecznej w krajach członkowskich, dokumenty[47], w których określono priorytetowe obszary interwencji w ramach polityki spójności na następny okres programowania funduszy[48].

Polska (podobnie jak inne kraje kandydujące do UE) włączyła się do współpracy w zakresie realizacji celów Agendy Społecznej jeszcze w okresie przedakcesyjnym w ramach Wspólnotowego programu Działań na rzecz Walki z Wykluczeniem Społecznym (Community Action to Combat Social Exclusion, 2002–2006).

45 Cele nicejskie: zapewnienie dostępu do pracy, zasobów, praw, dóbr i usług dla wszystkich; zapobieganie ryzyku wykluczenia; pomoc najbardziej narażonym (wspieranie najsłabszych); mobilizacja wszystkich aktorów/ organizacji ze sfery gospodarczej i społecznej.

46 Założenia strategii lizbońskiej sformułowane w roku 2000 (uczynienie z Unii Europejskiej wiodącej gospodarki świata w perspektywie do 2010 r. poprzez: szybkie przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy, liberalizację i integrację rynków i sektorów gospodarki, rozwój przedsiębiorczości, wzrost zatrudnienia i zmianę modelu społecznego, dbałość o stale fundamenty rozwoju i środowisko naturalne) okazały się zbyt ambitne. Odnowiona strategia lizbońska, ogłoszona w marcu 2005 r. za podstawowy cel UE uznała uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy, rozwijanie wiedzy i innowacji dla wzrostu, tworzenie większej liczby trwałych miejsc pracy.

47 Między innymi rozporządzenia ustanawiające przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca oraz Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego, uchylające wcześniejsze rozporządzenie (WE) w tej sprawie) oraz Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007–2013 (Dz. U. UE, L 291 z dnia 21.10.2006).

48 Por. zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i funduszu spójności na lata 2007–2013, komentarz, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2006.

18 grudnia 2003 r. Polska podpisała z Komisją Europejską Wspólne Memorandum na rzecz Integracji Społecznej. Prace nad Memorandum zaowocowały powstaniem ważnego z punktu widzenia udziału Polski w polityce UE dokumentu pt. Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej na lata 2004–2006 (Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2004). W dokumencie tym, nawiązującym do przyjętej przez Rząd RP w czerwcu 2004 r. „Narodowej Strategii Integracji Społecznej"[49], sformułowane zostały strategiczne cele i kierunki polskiej polityki integracji społecznej, której filarem obok zatrudnienia socjalnego miała być zreformowana pomoc społeczna: „Krajowy Plan Działań" zakładał poprawę dostępu do pracowników socjalnych, rozwinięcie *pomocy środowiskowej i zwiększenie liczby osób objętych jej usługami*, „zwiększenie dostępu do informacji obywatelskiej i poradnictwa (s. 20) oraz do praw społecznych jako istotnego instrumentu *realizacji europejskiego modelu społecznego. Jego ważną częścią miały być „działania na rzecz reformy i rozwoju instytucjonalnego służb społecznych i usług społecznych oraz poprawa ich koordynacji*" (s. 22)[50]. Wymienione wyżej cele realizowane były w latach 2004–2006 przy wsparciu finansowym Europejskiego Funduszu Społecznego, głównie w ramach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL[51].

We wrześniu 2005 r. Rada Ministrów przyjęła dokument „Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013", określający siedem priorytetów na kolejny okres realizacji strategii lizbońskiej w obszarze spójności społecznej:

1. Poprawa warunków powstawania i funkcjonowania rodzin. Wsparcie rodzin w wychowaniu i edukacji dzieci.
2. Wdrożenie aktywnej polityki społecznej.
3. Kompleksowa rehabilitacja i aktywizacja osób niepełnosprawnych.
4. Budowa systemu wsparcia dla osób w wieku poprodukcyjnym.
5. Aktywizacja i mobilizacja partnerów lokalnych.
6. Rozwój partnerstwa publiczno-społecznego jako podstawy rozwoju usług społecznych.
7. Integracja społeczna i zawodowa imigrantów.

---

49 Przygotowana w 2004 r. przez zespół ekspertów pod kierunkiem ówczesnego Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Jerzego Hausnera „Narodowa Strategia Integracji Społecznej" zawierała próbę całościowego spojrzenia na sytuację społeczną w Polsce i określenia dalekosiężnych celów – zgodnych z czterema celami nicejskimi – polityki społecznej. Warto przypomnieć, że w przypadku celu 4. (Mobilizacja wszystkich aktorów/organizacji ze sfery polityki, gospodarki oraz życia społecznego) mowa jest m.in. o promowaniu uczestnictwa ludzi zagrożonych i dotkniętych wykluczeniem społecznym w rozwiązywaniu ich problemów, włączaniu polityki zwalczania wykluczenia w całościową politykę poprzez mobilizowanie władz publicznych wszystkich szczebli, rozwijanie struktur i procedur koordynacyjnych, przystosowanie służb administracyjnych i społecznych do potrzeb osób dotkniętych wykluczeniem i troskę o to, aby personel pierwszego kontaktu wykazywał wrażliwość na te potrzeby, wreszcie promowanie dialogu i partnerstwa między wszystkimi zainteresowanymi instytucjami, publicznymi i prywatnymi, np. poprzez angażowanie partnerów społecznych, organizacji pozarządowych oraz dostarczających usług społecznych do walki z różnymi formami wykluczenia społecznego, zachęcanie wszystkich obywateli do społecznej odpowiedzialności i aktywnego zaangażowania w walce przeciw społecznemu wykluczeniu oraz wspieranie społecznej odpowiedzialności biznesu (MPS Warszawa, 2004 s. 10–11).

50 Działanie z tego zakresu włączone zostały do priorytetu 4. („Rozwój służb społecznych oraz instytucjonalnych usług społecznych"), który obejmuje m.in. szkolenie i doskonalenie zawodowe pracowników służb społecznych, zwiększenie zatrudnienia doradców zawodowych dla niepełnosprawnych, przygotowanie *standardów pracy socjalnej oraz standardów usług*, przygotowanie poradnictwa do *opracowywania strategii rozwiązywania problemów społecznych, ocenę potrzeb szkoleniowych i współudział w organizacji tych szkoleń, szkolenie animatorów działających w obszarze zatrudnienia socjalnego, tworzenie systemu wsparcia w pozyskiwaniu środków budżetowych na tworzenie CIS-ów (Działanie 4.1.1 Rozwój i integracja służb społecznych) wprowadzenie ustawy o zawodzie pracownika socjalnego, otwarcie rynku pracy dla pracowników socjalnych w różnych instytucjach, w tym w organizacjach pozarządowych, zdefiniowanie standardów pracy socjalnej, realizacja wymogów ustawowych 1 pracownik na 2000 mieszkańców (działanie 4.1.2.Rozwój służb pomocy społecznej), a także opracowanie wzoru kontraktu socjalnego i przewodnika po kontrakcie socjalnym (Działanie 4.1.3. Poprawa dostępności i jakości pracy socjalnej)* (s. 118 cyt. dokumentu, wyróżnienie moje K.W.).

51 Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004 (www.funduszestrukturalne.gov.pl).

Nie wdając się w szczegóły, warto zatrzymać się nad treścią drugiego z priorytetów. Znajdujemy tu bowiem bezpośrednie odwołania do pomocy społecznej, której – zdaniem twórców strategii – należy *przywrócić funkcje integracji i aktywizacji społecznej, niejako wbrew stereotypowemu postrzeganiu, zawężającemu pomoc do działań interwencyjnych*. W proponowanym w strategii modelu aktywnej polityki społecznej pomoc społeczna ma być elementem „komplementarnego układu wraz z instytucjami zatrudnienia socjalnego, różnymi formami ekonomii społecznej, rozwojem budownictwa socjalnego, nową formułą rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz systemem probacyjnym" (s. 21 cyt. dokumentu)[52]. Założenia te znalazły odzwierciedlenie w Krajowym Programie Reform na lata 2006–2008, w którym określono kierunki działań związanych z wdrażaniem celów odnowionej strategii lizbońskiej i przygotowaniami do recepcji nowej puli środków unijnych na lata 2007–2013. W październiku 2006 r. Rada Ministrów RP przyjęła Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2006–2008" (MPiPS, Warszawa 2006).

W „Krajowym Programie Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna 2006–2008" po raz pierwszy pojawiły się propozycje wdrożenia nowych, aktywizujących działań w obszarze pomocy społecznej, w tym: łączenia wsparcia dochodowego z aktywizacją społeczną i zawodową klientów pomocy społecznej, upowszechnienia kontraktu socjalnego, zawieranego w celu określenia sposobu współdziałania klienta (osoby, rodziny) w rozwiązywaniu własnych problemów, a także wprowadzenia od 2007 r. nowego narzędzia pracy socjalnej pod nazwą „Program aktywizacji lokalnej", adresowanego do konkretnych grup osób funkcjonujących w danej społeczności lub całej społeczności (w tym drugim przypadku chodziłoby o uruchomienie aktywności społeczno-edukacyjnej opartej na partnerstwie lokalnym lub publiczno-społecznym: instytucji publicznych takich jak szkoła, ośrodek kultury, biblioteka itp., oraz organizacji pozarządowych (s. 38 cyt. dokumentu). W „Krajowym Programie Zabezpieczenie Społeczne..." wskazuje się na konieczność nowego zdefiniowania pojęcia *aktywna integracja*, które ma oznaczać kompleksowe działania (zatrudnieniowe, edukacyjne, zdrowotne, społeczne), mające przede wszystkim przywrócić możliwości lub zdolności podjęcia zatrudnienia. Temu celowi służyć mają instrumenty aktywizacji społeczno-zawodowej (w tym roboty publiczne, programy prac społecznie użytecznych, zatrudnienie socjalne czy zatrudnienie w spółdzielniach socjalnych), aktywizacji edukacyjnej (w tym szkolenia w ramach kształcenia ustawicznego czy też edukacja dzieci), aktywizacji zdrowotnej (w tym badania profilaktyczne, związane z podjęciem pracy, uczestnictwo w programach korekcyjno-edukacyjnych, terapeutycznych itp.), aktywizacji społecznej (np. uczestnictwo w ośrodkach dziennego wsparcia, świetlicach i klubach, projektach społecznych, kulturalnych, sportowych itp. realizowanych w ramach programów aktywizacji lokalnej (s. 39). Ważnym obszarem działań wymienionych w Krajowym Programie „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna 2006–2008" jest rozwój partnerstwa publiczno-społecznego. Znajdujemy tu m.in. zapowiedź precyzyjnego zdefiniowania pojęcia

52 Znaczna część tych założeń znalazła odzwierciedlenie we wprowadzonych w latach 2002–2005 regulacjach prawnych z zakresu polityki społecznej. Mam tu na uwadze przede wszystkim Ustawę o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r. wraz z późniejszymi zmianami (Dz. U. nr 64, poz. 593 wraz z późniejszymi zmianami, zwłaszcza artykuły: 3. ust. 2, 11, 12,15, 17, ust. 1 p.10, art. 36. ust. 2a., 45,119), jak i inne akty prawne dotyczące działalności pożytku publicznego, zatrudnienia i reintegracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ekonomii społecznej.

usług społecznych użyteczności publicznej, ujednolicenia trybu kontraktowania takich usług w obszarze pomocy społecznej, rynku pracy, niepełnosprawności, oraz usprawnienie współpracy podmiotów publicznych i pozarządowych w realizacji zadań. Warto odnotować, że instytucja partnerstwa publiczno-społecznego ma być wprowadzana przede wszystkim w związku z realizacją projektów *aktywności lokalnej w obszarze zatrudnienia i integracji społecznej.* Kolejnym obszarem działań na rzecz aktywizacji zawodowej i społecznej ma być wsparcie rozwoju *sektora ekonomii społecznej, zwłaszcza spółdzielczości socjalnej, centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej.* W „Krajowym Programie Zabezpieczenie Społeczne…" zapowiedziano również zmiany w programowaniu polityki integracji społecznej – zgodne z zasadami prowadzenia polityki rozwoju, uspołecznienie procesu programowania integracji społecznej oraz stworzenie spójnego systemu monitorowania i ewaluacji programów integracji. I wreszcie, integracja i rozwój służb społecznych, czyli zapowiedź zasadniczych zmian w zakresie zatrudnienia (zwiększenie potencjału służb społecznych), kwalifikacji (podniesienie jakości służb społecznych) i współdziałania służb społecznych (skoordynowanie działań instytucji rynku pracy i pomocy społecznej, s. 45–46). Zarysowany w cytowanym dokumencie model pomocy społecznej, w którym nacisk położony jest na aktywizację zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, odpowiada z grubsza założeniom reformy systemu integracji społecznej oraz służb społecznych, opracowanym w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w czerwcu 2006 r.[53]. Jednakże nie wszystkie sugestie zawarte w Założeniach zostały uwzględnione w Krajowym Programie. Dotyczy to m.in. propozycji wyodrębnienia w ośrodkach pomocy społecznej jednostek odpowiedzialnych za aktywizację zawodową i społeczną w postaci Centrów Aktywizacji i Pracy Socjalnej, posiadających status publicznych służb zatrudnienia i współpracujących z powiatowymi urzędami pracy. Choć z merytorycznego punktu widzenia takie rozwiązanie wydawało się sensowne, wprowadzenie go w życie okazało się trudne ze względu na konieczność licznych zmian w obowiązujących aktach prawnych i przygotowania nowych ustaw.

Przyjęta 1 sierpnia 2006 r. Narodowa Strategia Spójności (zaakceptowana przez Komisję Europejską w maju 2007 r.) określiła ogólne ramy polityki spójności oraz szczegółowe cele, wynikające z realizacji strategii lizbońskiej. Zgodnie z przyjętymi w NSS założeniami od 2007 r. wykorzystanie funduszy unijnych odbywało się poprzez 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, zarządzanych przez samorządy wojewódzkie oraz Programy Operacyjne (PO) zarządzane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego[54]. Z punktu widzenia poruszanej tu tematyki zasadnicze znaczenie miał Program Operacyjny Kapitał Ludzki, na jego realizację przeznaczono ogromne środki (łącznie 11,4 mld euro, z czego 85% z Europejskiego Funduszu Społecznego), w tym znakomita większość (70%) na aktywne formy pomocy dla osób bezrobotnych, niepełnosprawnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym, a pozostałe na wsparcie instytucji rynku pracy, pomocy społecznej czy oświaty. Spośród wielu projektów przewidzianych w tym programie wymienimy te, w których pojawiły się bezpośrednie lub pośrednie odwołania do metody organizowania środowiska lokalnego.

53 „Założenia do reformy systemu integracji społecznej oraz służb społecznych", MIPS, Warszawa, czerwiec, 2006, autorem tego ważnego dla rozwoju podejścia aktywizującego w pomocy społecznej dokumentu był Cezary Miżejewski z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
54 http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/NSS/programy/krajowe/pokl

Bezpośrednie odwołania do organizowania społeczności lokalnej znalazły się w Programach Aktywności Lokalnej. Zgodnie z opracowanymi w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego wytycznymi, dotyczącymi zasad przygotowania i realizacji projektów systemowych w ramach POKL, w Programach Aktywności Lokalnej miały być prowadzone działania na rzecz aktywizacji społecznej i rozwiązywania problemów społeczności lokalnej (gminy, dzielnicy, sołectwa, wsi), podejmowane przez instytucje pomocy społecznej, inne jednostki samorządu terytorialnego lub organizacje pozarządowe we współpracy z członkami tej społeczności (w tym grup zagrożonych wykluczeniem społecznym)[55]. Adresatami działań podejmowanych w Programach Aktywności Lokalnej mogły być konkretne grupy osób (np. niepełnosprawni, osoby opuszczające placówki opiekuńczo-wychowawcze, imigranci, bezrobotni i inni klienci pomocy społecznej), zamieszkujące dane terytorium (dzielnicę miasta, osiedle, ulicę czy nawet pojedynczy blok). Realizacja działań przewidzianych w Programach Aktywności Lokalnej zakładała szeroką współpracę i koordynację działalności instytucji i organizacji istotnych do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej, takich jak ośrodek pomocy społecznej, inna jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego lub organizacja pozarządowa. W tym celu powinny były być zawiązywane „partnerstwa lokalne"[56]. Istotna, jeśli nie najważniejsza, rola w realizacji tych działań przypadać miała wykwalifikowanym pracownikom socjalnym, którzy powinni byli docierać do środowisk i osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym i we współpracy z innymi służbami i partnerami podejmować działania aktywizujące[57]. Poprzez nacisk na mobilizowanie partnerów i partycypację społeczną Programy Aktywności Lokalnej nawiązywały zatem do metody organizowania środowiska lokalnego.

Na szczególną uwagę zasługują ponadto dwa projekty, realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013: „Rewitalizacja społeczna", którego celem głównym jest „opracowanie na bazie doświadczeń praktycznych standardu działań o charakterze partnerskim, łączącego różne metody i techniki pracy socjalnej, które staną się podstawą wdrażania działań w ramach aktywnej j integracji" oraz projekt „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej". Celem głównym tego projektu jest podniesienie profesjonalizmu i zwiększenie skuteczności instytucji pomocy i integracji społecznej w rozwiązywaniu problemu wykluczenia społecznego poprzez stworzenie, przetestowanie oraz wdrożenie do 2014 r. standardów instytucji i usług pomocy i integracji społecznej, w tym „opracowanie projektu standardu środowiskowej pracy socjalnej", wyposażenie do kwietnia 2014 r. około 3000 pracowników socjalnych w obszaru całej Polski, zatrudnionych w różnych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, a także w niepublicznych podmiotach pomocy społecznej lub ugruntowanie w tej grupie osób wiedzy na temat nowoczesnych (podkr. moje K.W.) metod pracy socjalnej, zorientowanych przede wszystkim na upodmiotawiające wspieranie osób, grup społecznych i społeczności lokalnych

55 Wstępny dorobek projektu zaprezentowano w publikacji *Rewitalizacja społeczna od aktywizacji do rozwoju lokalnego*, pod red. B. Skrzypczaka, przygotowanej na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Woj. Śląskiego w ramach grantu: „Wymiana doświadczeń regionów w ramach aktywizacji społeczności lokalnych", współfinansowanego z EFS (2011). Por. *Zasady przygotowania realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007.

56 C. Miżejewski, *Aktywna integracja – nowa formuła pomocy społecznej*, 2009 (www.ops.pl/dz1.php?id=246).

57 K. Wódz, *Wprowadzenie*, w: K. Wódz, S. Pawlas-Czyż (red.), *Praca socjalna wobec nowych obszarów wykluczenia społecznego*, Akapit, Toruń 2008, s. 14.

zagrożonych ubóstwem, marginalizacją lub wykluczeniem społecznym, sprzyjające m.in. ich aktywizacji społecznej i zawodowej (www.crzl.gov.pl/projekty-systemowe).

Bariery i perspektywy rozwoju metody organizowania społecznej lokalnej w Polsce

Przechodząc do opisu barier instytucjonalnych w rozwoju metody środowiskowej pomocy społecznej w Polsce chciałabym wskazać tę najbardziej fundamentalną. W społeczeństwie polskim mamy do czynienia z deficytem kapitału społecznego. Wskaźniki zaufania do instytucji publicznych oraz do innych obywateli są od lat bardzo niskie[58]. Badania opinii publicznej, prowadzone na reprezentatywnych próbach ogólnopolskich, wskazują, że po okresie żywiołowego rozwoju w początkach lat dziewięćdziesiątych zdecydowanie osłabła dynamika trzeciego sektora, uznawanego za podstawowy element społeczeństwa obywatelskiego i warunek rozwoju demokracji[59]. Indeks aktywności obywatelskiej Polaków, mierzony wskaźnikiem uczestnictwa w dobrowolnych organizacjach kształtuje się według różnych szacunków na poziomie od kilku do kilkunastu procent – w zależności od tego, czy bierzemy pod uwagę partie polityczne i związki zawodowe czy nie[60]. Od wielu lat zaangażowanie obywatelskie w Polsce utrzymuje się na niskim poziomie. Od kilku do kilkunastu procent społeczeństwa (w zależności od metodologii pomiaru) angażuje się w działalność w organizacjach pozarządowych i interesuje sprawami publicznymi. Potwierdzają to najnowsze badania nad dialogiem obywatelskim na poziomie lokalnym oraz partycypacją publiczną[61].

Jednocześnie w ostatnich latach obserwujemy wzrost liczby różnych akcji protestacyjnych (ostatnio Anty-Acta), marszów, pikiet itp., to również są formy aktywności obywatelskiej, tyle że najczęściej jednorazowe, krótkotrwałe, tak więc nie da się ich porównać z działalnością w organizacjach pozarządowych, realizujących długofalowe zadania statutowe. Nową formą obywatelskiego zaangażowania są rozwijające się dynamicznie od kilku lat w wielu regionach Polski ruchy miejskie – oddolne organizacje, występujące w imieniu mieszkańców, podejmujące próby oddziaływania na politykę miejską, współtworzenia budżetów miast (budżetów partycypacyjnych) czy lobbingu na rzecz korzystnych dla mieszkańców inwestycji miejskich[62]. Tych nowych form aktywności obywatelskiej nie da się porównać z działalnością w organizacjach pozarządowych, ale nie można ich ignorować, bo być może są one symptomem głębszych zmian społecznych, mających

58 J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011.
59 P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*; P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, op.cit.
60 P. Gliński, *Sektor obywatelski w słabej demokracji*, w: *Polska po przejściach. Barometr społeczno-ekonomiczny, 2001–2003*, op.cit., s. 22–30; T. Szawiel, *Społeczeństwo obywatelskie*, w: M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji*, WN PWN, Warszawa 2001, s. 128–163; J. Dąbrowska, M. Gumkowska, J. Wygnański, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2002*. Stowarzyszenie Klon/Jawor,Warszawa 2002; M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006.
61 A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, ISP, Warszawa 2012.
62 M. Nowak, P. Pluciński (red.), *O miejskiej sferze publicznej. Obywatelskość i konflikty o przestrzeń*, korporacja ha!art, Kraków 2011; A. Ziółkowska, *Rzeczpospolita miejska*, Kultura Liberalna, 2013/02/19 (http://kulturaliberalna.pl/).

swoje źródła w bardziej ogólnych, uwarunkowanych globalnie procesach gospodarczych, przemianach kulturowych i zjawiskach politycznych, o których była mowa wcześniej.

Wniosek, jaki stąd płynie dla rozważań nad perspektywami i barierami rozwoju metody środowiskowej w Polsce, jest taki, że nie da się ich oddzielić od szerszej refleksji nad kondycją demokracji na różnych poziomach zarządzania terytorialnego i nad kulturą polityczną[63].

Nie należy także zapominać o możliwości rozwoju metody środowiskowej w aktualnych strukturach pomocy społecznej w Polsce. Wykorzystując dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu Programów Aktywności Lokalnej oraz rewitalizacji społecznej uważam, że możliwości te są bardzo ograniczone. Udane przykłady szerszej aktywizacji społeczności lokalnej w ramach PAL, takie jak katowicki Nikiszowiec czy Szopienice, to raczej wyjątki, regułą jest to, że projekty realizowane w ramach PAL inicjowane przez pracowników MOPS-u nie wykraczają poza typowe działania animacyjne, edukacyjne, spotkania „z ciekawymi ludźmi", uzupełniane niekiedy o poradnictwo specjalistyczne czy warsztaty umiejętności społecznych[64]. Nawiązania do metodyki organizowania społeczności, jeśli są, to raczej jako deklaracje intencji, nie zaś rzeczywiste działania, wpisujące się w któryś z modeli organizowania społeczności. Moim zdaniem ten stan nie jest wynikiem braków w przygotowaniu pracowników socjalnych, ale faktu, że w większości jednostek środowiskowej pomocy społecznej brakuje kadry, która mogłaby się całkowicie i na dłuższy czas zaangażować w programy aktywizacji w konkretnym środowisku.

Dostrzegam także ryzyko, związane ze zjawiskiem wprowadzania do publicznej pomocy społecznej modeli zarządzania wypracowanych w sektorze rynkowym[65], procedur kontrolnych (m.in. w związku z realizacją projektów systemowych finansowanych z EFS-u), promowania myślenia o pracy socjalnej w kategoriach standaryzowanej usługi, poddającej się sformalizowanym procedurom i kryteriom ewaluacji itp.[66]. Nie rozwijając ze względu na brak miejsca szerzej tego wątku, chciałabym podkreślić, że nadmierne standaryzowanie i formalizowanie pracy socjalnej jest moim zdaniem błędne i sprzeczne z samą istotą pracy socjalnej.

Przechodząc do konkluzji uważam, że w Polsce istnieje realne zapotrzebowanie na organizowanie społeczności, przy czym szanse rozwoju tej metody widzę, podobnie jak Marek Rymsza[67], przede wszystkim na obrzeżach systemu pomocy społecznej, w trzecim sektorze, w obszarze ekonomii społecznej czy – paradoksalnie – w zintegrowanych programach rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast. Doceniając podjęte w ramach POKL próby podniesienia potencjału

63 Szerzej: K. Wódz, *Terytorializacja polityki społecznej a środowiskowa praca socjalna*, w: *Profesjonalna praca socjalna. Nowy paradygmat czy niedokończone zadanie*, K. Piątek, K. Szymańska-Zybertowicz (red.), Toruń 2011; K. Wódz, *Dyskurs publiczny – dialog obywatelski – partycypacja publiczna? Przyczynek do analizy kondycji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, w: K. Wódz, P. Kulas (red.), *Governance i wyzwania partycypacji publicznej*, WSB, Dąbrowa Górnicza 2012.

64 J. Kowalczyk (red.), *Programy aktywności lokalnej – nowa jakość w pomocy społecznej? Doświadczenia w społeczności lokalnych i aktywizowaniu grup wymagających wsparcia*, op.cit.

65 J. Krzyszkowski, *Nowe zarządzanie menadżerskie lub partycypacyjne instytucjami pomocy społecznej. Systemy zarządzania jakością ISO w instytucjach pomocy społecznej*. Ekspertyza wykonana w ramach projektu 1.18. Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich [bdw]; B. Kowalczyk, J. Krzyszkowski, *Modele sposobu realizacji usług o określonym standardzie w jednostkach organizacyjnych pomocy i integracji społecznej*, w: *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, R.Szarfenberg red., WRZOS, Warszawa 2011.

66 R. Szarfenberg, *Standardy i standaryzacja pracy socjalnej i usług pomocy i integracji społecznej*, w: *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, WRZOS, Warszawa 2011; R. Szarfenberg, *Ewaluacja organizowania i rozwoju społeczności lokalnej, czyli o odmianach i sprawności trzeciej metody pracy socjalnej*, w: *Programy aktywności lokalnej - nowa jakość w pomocy społecznej?*, op.cit.

67 M. Rymsza, *Zatoczyć koło. O potrzebie instytucjonalizacji i deinstytucjonalizacji pracy socjalnej*, „Trzeci Sektor". Numer specjalny: Praca socjalna w organizacjach pozarządowych. ISP, Warszawa 2012/2013.

kwalifikacyjnego kadr pomocy społecznej i poprawy jakości usług, świadczonych przez instytucje pomocy i integracji społecznej oraz wdrożenia do powszechnej praktyki pomocy społecznej metody organizowania środowiska lokalnego, uważam za konieczne podjęcie działań na rzecz ustawowego uregulowania tej kwestii przez przeniesienie zapisów POKL, dotyczących Programów Aktywności Lokalnej do tekstu ustawy.

Sprawą priorytetową jest jednak reforma służb społecznych, stworzenie w ramach pomocy społecznej odrębnych działów pracy środowiskowej, zatrudniających co najmniej jednego metodyka-organizatora społeczności, socjologa i pedagoga społecznego lub w wersji proponowanej przez Tomasza Kaźmierczaka i Marka Rymszę powołanie zupełnie nowych instytucji samorządowych – ośrodków służb społecznych, gdzie zajmowano by się wyłącznie pracą socjalną, w tym organizowaniem społeczności[68].

Inna możliwość to włączenie problematyki organizowania środowiska w zakres działalności działów czy biur ds. współpracy samorządu z organizacjami obywatelskimi, co byłoby korzystne zwłaszcza w przypadku programów rozwoju lokalnego (polityki miejskiej), wykraczających poza obszar pomocy społecznej.

Być może także w dalszej perspektywie należałoby rozważyć utworzenie niezależnej od administracji rządowej, ale powiązanej z ośrodkami akademickimi instytucji akredytacyjnej, wydającej certyfikaty, uprawniające do prowadzenia działalności szkoleniowej, organizacyjnej i superwizyjnej w dziedzinie organizowania środowiska. Kończąc, uważam za konieczne otwarcie publicznej debaty z szerszym niż dotąd udziałem środowiska akademickiego na temat wprowadzanych rozwiązań. Uczelnie wyższe dysponują zasobami wiedzy i doświadczenia niezbędnego w prowadzeniu badań diagnostycznych, ewaluacyjnych, porównawczych, bez których testowanie i wdrażanie innowacyjnych programów i rozwijanie standardów usług, w tym pracy socjalnej, skazane jest na niepowodzenie.

68 T. Kaźmierczak, M. Rymsza, *W stronę aktywnych służb społecznych*, w: *W stronę aktywnych służb społecznych*, op.cit., s. 224.

III

Ku przyszłości

/

Zasoby, a nie problemy: założenia nowej perspektywy teoretycznej w pracy socjalnej

/ Tomasz Kaźmierczak

Uwagi wstępne

Rewolucje – na szczęście – zdarzają się rzadko. Ale zmiany zachodzą bez ustanku i dopiero po czasie okazuje się, że niektóre z nich w istocie miały zasadnicze, właśnie rewolucyjne, znaczenia. Nie tylko dlatego, że kwestionują one wszystko to, co „stare", ale przede wszystkim dlatego, że wnoszą nowe sposoby myślenia i działania, które stopniowo wypierają jeszcze do niedawna dominujące praktyki.

Być może taki proces zmian obejmuje także pracę socjalną. Od blisko trzech dekad bowiem w jej obrębie rozwija się i umacnia stanowisko, zgodnie z którym profesjonalne pomaganie to wiedza, umiejętności i praktyki zogniskowane nie na identyfikowaniu deficytów jednostek, rodzin i społeczności, a następnie ich kompensowaniu, ale na docieraniu do zasobów, jakie owe wymagające pomocy jednostki, rodziny i społeczności posiadają, i spożytkowywaniu tych zasobów w osiąganiu właściwych pracy socjalnej celów, tj. – mówiąc w największym skrócie – poprawie funkcjonowania społecznego jej klientów. Z pozoru zmiana ta wygląda na „pewne przesunięcie akcentów" – nie byłoby wszak trudne udowodnienie, że w pracy socjalnej myśl to nienowa, iż mianowicie zawsze dobrze praktykowana, skupiała się zarówno na deficytach, jak i zasobach[1]. Można jednak w tej zmianie widzieć coś znaczenie większego – swoisty kopernikański przewrót, albowiem zmienia się to, wokół czego tradycyjna praca socjalna się „kręciła" (by pozostać przy astronomicznej przenośni). Już nie niedostatek, brak, słabość, choroba, niepełnosprawność, ale zasoby, siły, potencjały, sprawności mają znajdować się w centrum zainteresowań i uwagi pracowników socjalnych. Nie trzeba dodawać, iż zmianie nie ulega misja pracy socjalnej – ma ona rzecz jasna nadal służyć biednym, wykluczonym, cierpiącym, pokrzywdzonym; zmienia się natomiast ich postrzeganie i myślenie o skutecznym pomaganiu.

W chwili obecnej zmiany, o których tu mowa, są już mocno osadzone w obszarze zarówno mikropraktyki pracy socjalnej, jak i makropraktyki. W pierwszym przypadku ich zapowiedzią była tzw. terapia skoncentrowana na rozwiązaniach, która pojawiła się na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Z dzisiejszej perspektywy wydaje się jednak, że – nazwijmy to – przełomowy moment nadszedł ok. 10 lat później, wówczas bowiem rozpoczął się proces promowania pracy socjalnej opartej na zasobach (*strength perspective / strength based social work)*[2]. W przypadku makropraktyki z kolei wyrazem zmian stało się podejście do pracy ze społecznością lokalną znane pod łatwym do zapamiętania akronimem ABCD (*asset based community development*), które zyskało uznanie w połowie lat dziewięćdziesiątych.

Przedstawienie podstawowych założeń tej nowej, odwołującej się do zasobów, sił i potencjałów, perspektywy teoretycznej w pracy socjalnej jest celem niniejszego opracowania. Najpierw zaprezentowana zostanie jej „ogólna filozofia", tj. zespół przekonań odnoszących się do pracy socjalnej w ogóle, a więc definiowanej jako praktyka obejmująca zarówno pracę z osobą, rodziną, ale

1 J. Curtis McMillen, L. Morris, M. Sherraden, *Ending Social Work's Grudge Match: Problems Versus Strengths*, „Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services" 2004, vol. 85, nr 3.
2 Główne znaczenie miała tu wydana po raz pierwszy w 1992 r. praca pod red. D. Saleebey, *The strength perspective in social work practice*, Longman, New York.

także społecznością. Na tym tle – w dalszej kolejności – zreferowane zostaną założenia podejścia ABCD, bodaj najważniejszego przykładu aplikacji nowej perspektywy w obszarze organizowania społeczności lokalnej.

Z pewnością opinie, idee, pomysły, o których będzie mowa poniżej, nie zabrzmią współczesnemu Czytelnikowi całkiem obco. Są one obecne i w myśleniu, i w działaniu (przynajmniej niektórych) pracowników socjalnych[3]. Pojawiło się też całkiem sporo publikacji na ten temat i to zarówno tłumaczeń, jak i opracowań autorów polskich[4]. Dostrzegając i doceniając ich recepcję w Polsce – i praktyczne tego konsekwencje[5] – chciałbym jednak spojrzeć na kwestię pracy socjalnej opartej na zasobach z szerszej niż polska perspektywy, tj. perspektywy rozwoju pracy socjalnej w ogóle, co oznacza też spojrzenie w jej przyszłość.

Praca socjalna oparta na zasobach – podstawowe złożenia

Według Dannisa Saleebey istotę pracy socjalnej opartej na zasobach wyraża prosta formuła: „mobilizuj mocne strony klientów (uzdolnienia, wiedza, zdolności) w procesie osiągania ich [życiowych] celów i wizji, a [dzięki temu] poprawi się, definiowana przez samych klientów, jakość ich życia”[6]. Warto odtworzyć, jak promotorzy tego rozumienia pracy socjalnej, tak przecież odmiennego od ujęć tradycyjnych, przeszło 20 lat temu je prezentowali: wyjaśniali jego odmienność, pozycjonowali w cyklu rozwojowym pracy socjalnej, uzasadniali potrzebę wdrażania do praktyki[7].

Punktem wyjścia ich dyskursu jest odwołanie się do źródeł pracy socjalnej, mianowicie opieki nad ubogimi, sprawowanej w wieku XIX przez towarzystwa dobroczynne. Działający z ramienia tych towarzystw opiekunowie ubogich (z nich w wieku XX „wyrośli” pracownicy socjalni) drogą łagodnego wpływu i przyjaznej perswazji starali się podnieść poziom moralny swoich podopiecznych. Czynili tak dlatego, że zgodnie z oświeceniową filozofią to właśnie moralny niedostatek lub upadek miał decydować o ludzkiej biedzie i nieszczęściu. Praca socjalna zatem wyłoniła się z działań ogniskujących się wokół tego, co w ludziach słabe lub ułomne. Rozpoznanie tych słabości lub ułomności dawało początek i ukierunkowywało podejmowane działania pomocowe. Innymi słowy, w punkcie startu swego rozwoju (przełom XIX i XX w.) praca socjalna była praktyką osadzoną na pierwotnym założeniu, zgodnie z którym trudności doświadczane przez ludzi powodowane są ich wadami i deficytami. Rzecz w tym, iż założenie to, jak do tej pory, wykazuje się dużą żywotnością,

3 Wydaje się, że myślenie i działanie oparte na filozofii zasobów jest mocno zakorzenione w rozwijanej obecnie w Polsce teorii i praktyce asystentury rodzinnej (patrz np. I. Krasiejko, *Praca socjalna w praktyce asystenta rodziny*, Wyd. Śląsk, Katowice 2011).

4 Chodzi tu przede wszystkim o publikacje dotyczące terapii skoncentrowanej na rozwiązaniach, m.in.: P. De Jong, Insoo Kim Berg, *Rozmowy o rozwiązaniach*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2007; L. Miś (red.) *Praca socjalna skoncentrowana na rozwiązaniach*, „Zeszyty Pracy Socjalnej” (zeszyt czternasty), Instytut Socjologii UJ, Kraków 2008; J. Szczepkowski, *Terapia młodzieży z problemem narkotykowym. Podejście skoncentrowane na rozwiązaniach*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2007.

5 Należy podkreślić, iż terapia skoncentrowana na rozwiązaniach jest w Polsce praktykowana od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, ma też swoje dość mocne środowisko instytucjonalne: jej ośrodki działają w kilku miastach (m.in. Warszawie, Łodzi, Krakowie), istnieją także profesjonalne stowarzyszenia (np. od 2008 r. Polskie Stowarzyszenie Terapeutów Terapii Skoncentrowanej na Rozwiązaniach).

6 Cyt. za: K. Healy, *Social Work Theories in Context*, Palgrave Macmillan, Houndsmills, Basingstoke 2005, s. 152.

7 A. Weick, C. Rapp, W.P. Sullivan, W. Kisthardt, *A Strength Perspective for Social Work Practice*, „Social Work”, 1989, vol. 34/4. Artykuł ten można uznać jako swoisty manifest, albowiem to w nim po raz pierwszy pojęcie *strenght perspective* zostało użyte w tytule dla nazwania alternatywnego modelu pracy socjalnej.

a to dlatego, że w rozwoju pracy socjalnej stało się „konceptualną nicią przewodnią, której włókna obecne są w jej praktyce po dziś dzień”[8].

Z drugiej strony rzut oka wstecz pokazuje, iż rozwój pracy socjalnej jest jednak procesem stopniowego odchodzenia od wzoru pomagania, z którego ona wyrosła: dobroczynnego podnoszenia ubogich z moralnej słabości. Pierwszym przejawem zmian był postulat racjonalnego badania sytuacji podopiecznych i zastępowania tak zebranymi danymi empirycznymi ocen moralnych jako podstawy diagnozy ich sytuacji. Wypromowanie tego stanowiska to w znacznej mierze zasługa Mary Richmond; jej wydana w 1917 r. *Social Diagnosis* stanowi bowiem w rozwoju pracy socjalnej symboliczny moment przełomu pomiędzy, nazwijmy to, fazą „prenatalną” (tj. prenaukową) i „postnatalną” (naukową). W tej nowej fazie praktyka pomagania przestała być działaniem o charakterze moralizatorskim, stając się postępowaniem, którym kieruje racjonalizm i standardy naukowe. Mimo pewnych zawirowań ten punkt widzenia obowiązuje do dziś i nic nie wskazuje, ażeby mogło cokolwiek się tu zmienić.

Stając się profesjonalną praktyką, opartą na wiedzy naukowej, praca socjalna pozbyła się tego, co w odziedziczonym po wieku XIX posagu było „dobroczynne i moralizatorskie”, ale koncentracja na ludzkich wadach i słabościach pozostała. Co więcej, dość szybko ten stan rzeczy doznał silnych wzmocnień. Szukając mocnych podstaw naukowych praca socjalna sięgnęła do teorii psychoanalitycznej. Teoria ta oferowała atrakcyjny także dla pracowników socjalnych sposób definiowania problemów doświadczanych przez jednostki – w efekcie wypracowana została chronologicznie pierwsza teoria pracy socjalnej – psychospołeczna praca socjalna. Rzecz w tym, iż teoria psychoanalityczna także skupiała się na ludzkich słabościach, tyle że nazywała je chorobą, a więc odwoływała się do pojęcia patologii. We właściwym jej postępowaniu terapeutycznym punktem wyjścia stała się diagnoza kliniczna, której istotą było identyfikowanie tego, co w człowieku jest patologiczne: zaburzeń oraz określanie stopnia ich natężenia, przy czym postawienie diagnozy było konieczne, by leczenie mogło się rozpocząć. W tej logice diagnoza polega na wskazaniu przyczyn doświadczanych przez jednostkę trudności i problemów, a terapia to usunięcie tych przyczyn, traktowane i rozumiane jako warunek konieczny ulżenia trudnościom, rozwiązania lub osłabienia przeżywanych problemów. Praca socjalna (a precyzyjnie, jej psychospołeczny model, który przez wiele lat wyznaczał główny nurt praktyki) absorbując dorobek teorii psychoanalitycznej przejęła także właściwy jej sposób rozumienia człowieka i zaradzania jego problemom. Oznaczało to, iż pozycja ludzkich słabości jako kategorii dla pracy socjalnej centralnej nie tylko nie osłabła, ale wręcz zyskała nowe uzasadnienia; zmienił się tylko język, w jakim w profesjonalnym dyskursie je wyrażano.

Nie można powiedzieć, by kolejne pojawiające się po psychospołecznej pracy socjalnej teorie ignorowały kwestie posiadanych przez klientów silnych stron czy też potrzebę uwalniania ich potencjałów. Postulat ten mocno akcentowała już tzw. szkoła funkcjonalna, która pojawiła się w połowie lat trzydziestych ubiegłego wieku i stanowiła wobec psychospołecznej pracy socjalnej (znanej wówczas pod „starą” nazwą szkoły diagnostycznej) silną opozycję. Jest on rzecz

8 Ibidem, s. 350.

jasna także bardzo wyraźny we współczesnych podejściach do pracy socjalnej, tj. takich, które wkraczały do praktyki w II połowie XX w. Niemniej zawsze, w sposób bardziej lub mnie wyraźny, zalecany w nich proces pomagania uruchamiają i organizują negatywne, nie zaś pozytywne atrybuty klienta i jego sytuacji.

Oto konkluzja, do której powyższe rozważania doprowadziły promotorów nowego, opartego na zasobach, podejścia do pracy socjalnej (sformułowana – przypomnijmy – pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku): „Skupienie uwagi na niezdolności ludzi do radzenia sobie stanowi centralną kategorię w dominujących podejściach do profesjonalnej pomocy. Podejścia te różnią się sposobem, w jakim problem jest definiowany, ale w rzeczywistości wszystkie szkoły terapeutyczne opierają się na przekonaniu, że ludzie potrzebują pomocy, ponieważ mają problem – problem, który w pewien sposób oddziela ich od innych postrzeganych jako ci, którzy tego problemu nie mają. Określenie „mieć problem" sugeruje, ze problemy te należą do ludzi, którzy je mają, lub że w nich one tkwią i, w szczególnej formie, wyrażają istotny fakt, kim ci ludzie są. Istnienie problemu dostarcza [także] zawodowym pomagaczom *raison d'etre* dla ich istnienia. W skrajnym przypadku daje to podstawę, by profesjonalne pomaganie postrzegać jako praktykę kierującą się ukrytą logiką i przynoszącą dające się zakwestionować rezultaty"[9].

Pojawia się pytanie o konsekwencje tego stanu rzecz. Otóż – podkreślają promotorzy nowego podejścia do profesjonalnego pomagania – prowadzenie „skupionej na problemie" pracy socjalnej przede wszystkim implikuje konieczność precyzyjnego zdiagnozowania przyczyn problemów klienta. Rzecz w tym, iż sposób ich ujęcia, „język" diagnozy narzuca jednocześnie strategię interwencji, w diagnozie problemu tkwi jego rozwiązanie: jeśli źródłem problemów rodziny są funkcjonujące w niej wzory komunikacji, należy jej członków nauczyć lepszego komunikowania; jeśli matka nie radzi sobie z córką, należy podnieść jej umiejętności wychowawcze. Identyfikacja przyczyn problemu zatem powoduje, iż istnieje on w inny sposób – nazywanie go, co jest istotą diagnozy, czyni, iż z doświadczenia niejasnego i niezrozumiałego staje sie czymś, nad czym wiemy, jak zapanować. Nazwanie problemu, innymi słowy, daje poczucie, iż jest on kontrolowany, bowiem „nieznane zostało skategoryzowane i zaetykietyzowane"[10]. Nazywając problem pracownik socjalny wie także, co dalej ma robić. Ponadto, ponieważ to on definicje sytuacji narzuca, w relacji z klientem staje się stroną silniejszą. Z kolei dla osób „mających problem" nazwanie go oznacza, iż jest on czymś, co ma konkretny kształt i co jest wpisane w racjonalne ramy postępowania zaradczego czy terapeutycznego.

Prowadzona zgodnie z powyższą logiką praca socjalna „skupiona na problemach" przynosi zatem pewne pożytki zarówno pracownikom socjalnym, jak i klientom. Ale są też bardzo istotne jej „koszty":

- „Skupienie na problemach" implikuje, iż nazywane są one w języku profesjonalistów, nie zaś klientów. Co więcej, diagnozowanie przez nazywanie polega w istocie na przyporządkowywaniu sytuacji klienta pewnym, już wcześniej ustalonym, kategoriom

9 Ibidem, s. 351.
10 Ibidem, s. 351.

pojęciowym; typom, klasom, syndromom; innymi słowy – to nie język diagnozy dopasowywany jest do klienta, ale sytuacja klienta do tego języka. W następstwie uwaga skupiona jest na identyfikowaniu tych jego atrybutów, które są typowe i wspólne dla innych, podobnych klientów, a jednocześnie symptomatyczne z punktu widzenia danej kategorii diagnostycznej, na ogół – dodajmy – odnoszącej się do braków, niedostatków, słabości. W ten sposób z pola widzenia umykają cechy indywidualne, a w szczególności często ukryte zdolności, umiejętności, potencjały.

- „Skupienie na problemach" sprzyja interpretowaniu zachowań ludzi w kategoriach indywidualistycznych i prowadzi do pomijania lub nieuwzględniania w odpowiednim stopniu czynników środowiska społecznego, w którym żyją klienci. Nawet jeśli ten wpływ jest oczywisty, pracownicy socjalni mają silną tendencję do praktycznego ignorowania czynników środowiskowych, albowiem na ogół pozostają one poza ich wpływem, i prowadzenia pracy z klientami, tak, jakby to oni odpowiadali za swoją sytuację.
- „Skupienie na problemach" daje podstawę tworzenia iluzji, iż w odniesieniu do danej sytuacji istnieje dające się zidentyfikować rozwiązanie lub środek zaradczy. Tak być może, ale nie musi. W rzeczywistości samo nazwanie problemu nie dostarcza klucza do jego rozwiązania, jego poszukiwanie natomiast wymaga ciągłej i zmiennej w swym charakterze komunikacji z klientem.

Podsumowując swoją krytykę stanu pracy socjalnej promotorzy nowego podejścia piszą: „Zogniskowanie na problemie i proces jego definiowania zakreślają kontury tego, co jest identyfikowane jako [profesjonalne] pomaganie. Trzy dynamiki są tu wyraźne: (1) problem jest niezmiennie postrzegany jako brak lub niemożność [ulokowane] w osobie, która go doświadcza; (2) natura problemu jest definiowana przez profesjonalistów; (3) postępowanie pomocowe (*treatment*) jest nakierowane na pokonanie niedoborów, które stanowią istotę problemu. Ten triumwirat czyni, iż doświadczanie pomocy jest jak izba przyjęć, do której zranieni ludzie przychodzą, by dostać opatrunek"[11].

Wypada w tym miejscu zapytać, co leży u podstaw powyższej krytyki; dlaczego „skupiona na problemie" praca socjalna powinna ustąpić miejsca „nowej" pracy socjalnej? Dwa argumenty dostarczają niezbędnego uzasadnienia. Sięgają one do sfery aksjologicznej i deontologicznej tożsamości pracy socjalnej, co nadaje im zasadniczy charakter.

Po pierwsze, przez pracę socjalną w jej tradycyjnej, „skupionej na problemach" wersji, zadowalająco nie wyrażają się wartości, które stanowią jej aksjologiczny fundament i którym służenie – co należy podkreślić – jest źródłem jej społeczno-kulturowej legitymizacji. Otóż praca socjalna, we wszelkich swoich przejawach, ma uwalniać siły tkwiące w jednostkach, by mogły one się w życiu spełniać, oraz siły społeczne, by tworzyć takie warunki życia w społeczeństwie, w których owa samorealizacja będzie dla każdego możliwa. Wymaga to poszanowania wartości i godności każdego człowieka i zapewnienia szans pełnego rozwoju jego możliwości. „Skupiona

11 Ibidem, s. 352.

na problemach" praca socjalna, jak to zostało wcześniej pokazane, sprostać tym wymaganiom, ze swej natury, nie jest w stanie.

Po drugie, tradycyjna praca socjalna lokuje pracownika socjalnego w pozycji nadrzędnej wobec klienta; pozycja ta niejako „zmusza" go, by narzucać klientowi sposób widzenia jego własnych problemów. Stan ten jest wątpliwy z powodów deontologicznych: może prowadzić do zachwiania lub utraty zaufania klienta do siebie i do swojej zdolności wyznaczania trajektorii własnego życia, co w konsekwencji grozi swoistym uzależnieniem od profesjonalnej pomocy. Jest on także wątpliwy z powodów aksjologicznych, wystawia bowiem na ryzyko wymóg poszanowania godności klienta i uznania jego wartości.

Powyższe dwa powody uzasadniają, dlaczego w pracy socjalnej powinna nastąpić zasadnicza reorientacja. Po to więc, by powrócić do aksjologicznych źródeł pracy socjalnej, by nadać relacjom pracownik socjalny – klient właściwy charakter, potrzebna jest praca socjalna, której kategorią osiową będą posiadane przez klientów zasoby, nie zaś problemy. Przyjecie tej perspektywy oznacza, iż praca socjalna stałaby sie praktyką, która „opiera się na uznaniu pozytywnych atrybutów i zdolności wyrażanych przez ludzi oraz sposobów, za pośrednictwem których indywidualne oraz społeczne zasoby mogą być rozwijane i utrzymywane"[12].

Według cytowanego wcześniej Seleebeya fundament, na którym osadzona jest tak rozumiana, tj. oparta na zasobach, praca socjalna tworzy następujących pięć założeń:

- każdy człowiek i każde środowisko, niezależnie od doświadczanych problemów życiowych, dysponuje siłami, które można wykorzystać dla poprawy ich sytuacji;
- konsekwentne akcentowanie sił klienta, tak jak on je definiuje, wzmacnia i rozwija jego motywację;
- docieranie do sił, które posiada klient, dokonuje się w toku współpracy między klientem i pracownikiem socjalnym, przy czym o swoich potrzebach decyduje klient;
- ogniskowanie uwagi na siłach klienta minimalizuje ryzyko traktowania go jako kogoś, po czyjej stronie leżą przyczyny doświadczanych trudności i maksymalizuje szanse ujawnienia jego zdolności do dawania sobie rady nawet w najtrudniejszych okolicznościach;
- zasoby są w każdym środowisku, nawet najtrudniejszym i najuboższym[13].

Warto rozważyć sens powyższych założeń i wyłaniającego się z nich nowego paradygmatu profesjonalnego pomagania z punktu widzenia rozwoju pracy socjalnej jako takiej. Trudno mianowicie oprzeć się wrażeniu, iż mają one charakter przełomowy. Być może nawet na miarę tego, który symbolicznie wiąże się z nazwiskiem Richmond, bo oznacza ostateczne zerwanie z dziedzictwem XIX-wiecznej opieki nad ubogimi, a więc odłączenie się od swoich społeczno-kulturowych, ale i politycznych, korzeni.

12 Ibidem, s. 352.
13 Podaję za: P. De Jong, S. Miller, *How to Interview for Client Strengths*, „Social Work", 1995, vol. 40/6.

Zasoby a praca ze społecznością lokalną

Nowe podejście czy wręcz nowe rozumienie pracy socjalnej zakorzeniło sie w obu podstawowych obszarach jej praktykowania: klinicznej pracy socjalnej (tj. w mikropraktyce) i pracy środowiskowej (pracy ze społecznością lokalną – makropraktyce). Co ciekawe, główne publikacje promujące nowe podejście w obu obszarach ukazały się niemal równocześnie. W przypadku pracy ze społecznością lokalną była to wydana w 1993 r. *Building Communities from the Inside Out* Johna P. Kretzmanna i Johna L. McKnighta[14]. Interesujące, że publikacja ta, której znaczenie trudno przecenić, bowiem wyznaczyła ona, w gruncie rzeczy ciągle nabierający na znaczeniu, sposób sposób myślenia o pracy środowiskowej, w istocie ma charakter intencjonalnie prostego przewodnika dla praktyków-organizatorów społeczności lokalnej instruującego, jak proponowane przez autorów nowe podejście do rozwoju lokalnych społeczności, które nazwali *Asset-Based Community Development* (ABCD), wdrażać do praktyki. Jego istotę, „filozofię", wyłożyli zaledwie na 10 stronach wstępu, co nie przeszkodziło, by zawarte na nim treści dokonały przełomu w myśleniu (i działaniu) na rzecz poprawy sytuacji najbardziej zmarginalizowanych społeczności. Warto argumentację Kretzmanna i McKnighta przytoczyć, choćby po to, by zobaczyć, jakie dla obszaru makropraktyki wynikają implikacje nowego podejścia do pracy socjalnej, o którym była mowa wcześniej.

Istnieją – powiadają Kretzmann i McKnight – dwa sposoby przychodzenia z pomocą społecznościom trudnym, szczególnie obciążonym społecznymi kosztami przemian gospodarczych – bezrobociem i jego konsekwencjami. Wyznacznikiem pierwszego z nich jest koncentracja na potrzebach społeczności, jej deficytach i problemach; wyznacznikiem drugiego – poszukiwanie potencjałów i zasobów społeczności. Pierwszy z nich zdecydowanie dominuje i pochłania lwią cześć zasobów finansowych i ludzkich; drugi stanowi margines praktyki. Rzecz w tym, że stosowanie pierwszego sposobu – Kretzmann i McKnight nazywają go podejściem opartym na potrzebach (*need-based approach*) – w rezultacie dewastuje społeczności, w których jest aplikowane; pozytywne rezultaty daje podejście alternatywne, oparte na zasobach (*asset-based*)[15]. Co zatem jest „złego" w podejściu opartym na potrzebach?

Każda praca w społeczności musi się zaczynać od jej opisu, rozpoznania. Zastosowanie podejścia opartego na potrzebach nieuchronnie prowadzi do wyłonienia się – często przytłaczająco – negatywnego obrazu społeczności, jej charakterystyka bowiem skonstruowana jest z takich określeń jak: przestępczość, przemoc, bezrobocie, zależność od opieki społecznej, gangi, narkotyki, opuszczone lub zdewastowane budynki. Obrazy te, piszą Kretzmann i McKnight, „to obrazy potrzebujących, problematycznych, niepełnowartościowych (*deficient*) społeczności zamieszkanych przez potrzebujących, problematycznych i niepełnowartościowych (*deficient*) mieszkańców"[16].

14 J. P. Kretzmann, J. L. McKnight, *Building Communities from the Inside Out: A Path toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*, ACTA Publications, Chicago, 1993.
15 Warto zauważyć, iż oceny te są oparte na prowadzonych przez Kretzmanna i McKnighta badaniach empirycznych (za: A. Mathieu, G. Cunningham, *From clients to citizens: Asser-based Community Development as a strategy for community-driven development*, „Development in Practice", 2003, vol. 13, nr 5).
16 J. P. Kretzmann, J. L. McKnight, *Building Communities*....., op.cit., s. 2.

Nie jest tak, iżby charakterystyki te były całkiem nieprawdziwe. Problem w tym, że są one w sposób szczególny wybiórcze, zawierając tylko niektóre fakty pokazują zaledwie część prawdy, która, na nieszczęście, jest traktowana jakby była całą prawdą o społeczności. Gdy ma to miejsce, gdy – innymi słowy – społeczność postrzegana jest jedynie jako „siedlisko problemów", kierowane są do niej programy, które mają kompensować deficyty leżące u podstaw owych problemów. „Publiczne i prywatne systemy służb społecznych, często wspierane badaniami uniwersyteckimi i środkami z prywatnych fundacji, przekładają owe programy na lokalne działania, które uczą ludzi, jaka jest natura i zakres ich problemów i wartość [oferowanych im] usług jako odpowiedzi na te problemy. W rezultacie w wielu ubogich społeczności miejskich świadczone są ich członkom usługi dlatego, że doszli oni do wniosku, iż ich dobrobyt wymaga bycia klientem. Postrzegają siebie jako ludzi ze specjalnymi potrzebami, które mogą być zaspokojone jedynie przez osoby z zewnątrz. Stają się konsumentami usług, bez bodźców, by być producentami. Konsumenci usług ogromną część swojej kreatywności i inteligencji skupiają na motywowanych przetrwaniem próbach przechytrzenia „systemu" lub na szukaniu sposobów – w ramach gospodarki nieformalnej lub nawet nielegalnej – by go całkowicie wyminąć"[17].

Czynienie z ubogich społeczności zbiorowego klienta nie jest nieuchronne. Jednak rozpowszechnia się, bowiem społeczności te – zauważają Kretzmann i McKnight – nie mają dość siły, aby przeciwstawić się wpływowym instytucjom: agencjom rządowym, uniwersytetom, bogatym fundacjom, mass mediom, które model pomocy oparty na potrzebach lansują. Choć kierowane dobra wolą, instytucje te w istocie budują symboliczny mur, który wspierane społecznosci oddziela od reszty społeczeństwa.

Podejście oparte na potrzebach dewastuje społeczności nie tylko dlatego, że członkowie społeczności, gdzie jest stosowane, zaczynają się autodefiniować jako ludzie bezsilni i zależni. Oto kolejne negatywne skutki, jakie ono wywołuje:

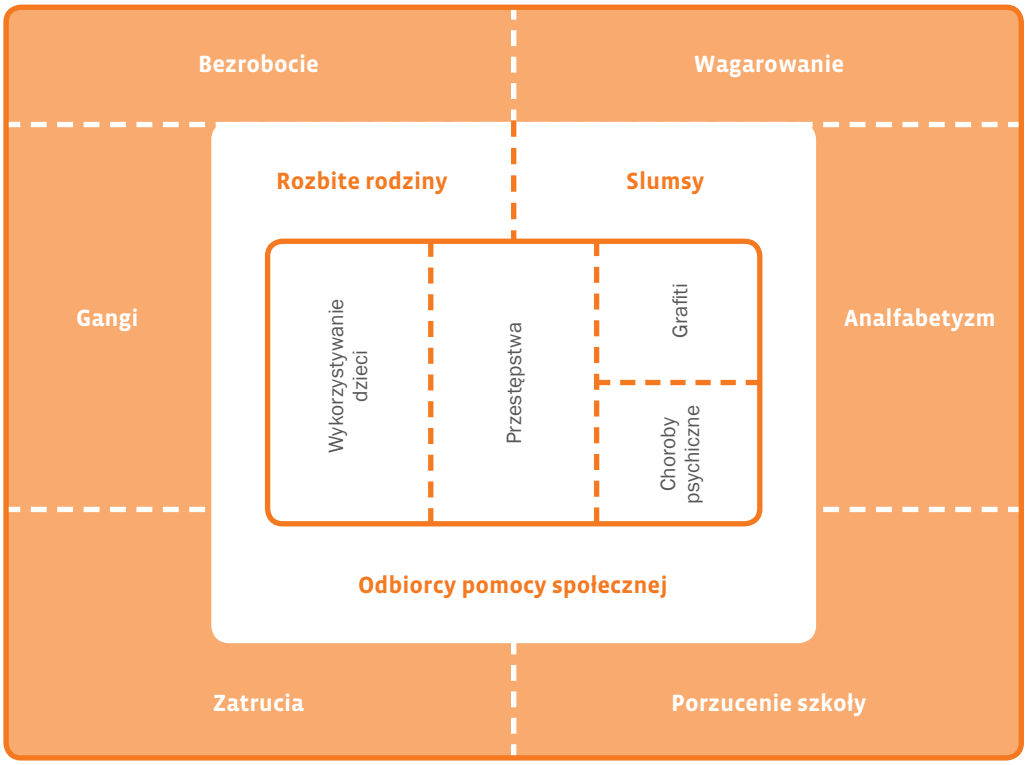
- postrzeganie społeczności jako „siedliska problemów" prowadzi do fragmentacji działań zaradczych i „ukrywa" fakt, iż w rzeczywistości problemy są wzajemnie powiązane i wynikają z załamania potencjału społeczności[18];
- zasoby niezbędne do prowadzenia działań, które mają rozwiązywać problemy, kierowane są do dostarczycieli usług, a nie do społeczności;
- „psuje" się charakter lokalnego przywództwa; po to, by zdobyć zewnętrzne zasoby liderzy muszą niejako oczerniać swoją społeczność udowadniając, jaka jest ona słaba i pełna problemów, a nie silna i sprawna;
- słabną relacje wewnątrz społeczności, bowiem jej członkowie nabierają przekonania, iż dla rozwiązywania ich problemów są one mniej istotne niż relacje z zewnętrznymi ekspertami;

17 Ibidem, s. 2.

18 Pojęcie potencjału społeczności obejmuje szereg czynników, które współdecydują o tym, że społeczność „działa". „Potencjał społeczności lokalnej powstaje w toku interakcji dokonujących się między **kapitałem ludzkim**, **zasobami organizacji oraz kapitałem społecznym**, które istnieją w danej społeczności lokalnej i które mogą być wykorzystane, aby rozwiązywać wspólne problemy oraz poprawiać bądź utrzymywać dobrobyt danej społeczności lokalnej. Potencjał ten może być realizowany poprzez nieformalne procesy społeczne i/lub w ramach zorganizowanych działań jednostek, organizacji i sieci społecznych istniejących wśród nich i między nimi, oraz w większych systemach, wewnątrz których mieści się dana społeczność lokalna" (R. J. Chaskin, P. Brown, S. Venkatesh, A. Vidal, *Budowanie potencjału społeczności lokalnej*, w: T. Kaźmierczak (red.), *Zmiana w społeczności lokalnej*, ISP, Warszawa, 2007).

- społeczność wpada w samopogłębiający się cykl zależności od zewnętrznej pomocy – aby zdobyć zasoby na kolejny rok, trzeba udowadniać, że sytuacja się pogarsza;
- strategia oddziaływania na problemy może co prawda poprawić sytuację poszczególnych jednostek – ich zdolności przetrwania, ale nie zawiera w sobie planu mobilizacji całej społeczności i w związku z tym…
- …nie prowadzi do trwalej, istotnej zmiany społecznej lub rozwoju ubogich społeczności, za to pogłębia poczucie bezsilności ich członków.

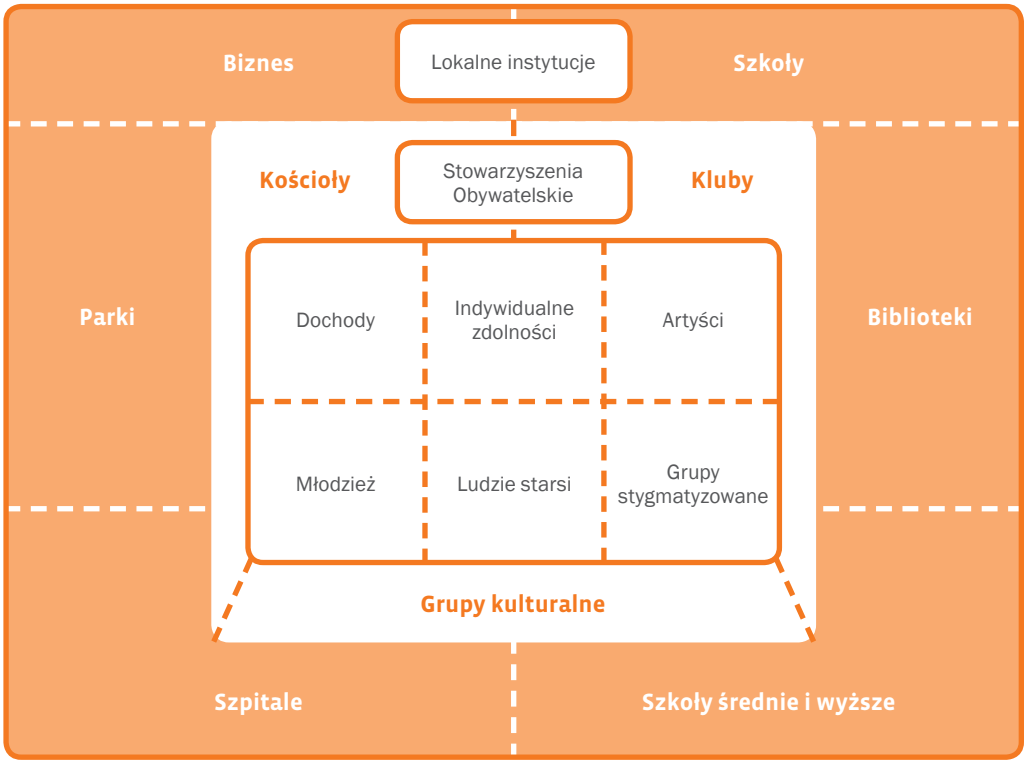
Rysunek 1. Mapa potrzeb społeczności



Źródło: J. P. Kretzmann, J. L. McKnight, *Building Communities from the Inside Out: A Path toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*, ACTA Publications, Chicago, 1993.

Wobec powyższego, zmiana podejścia do zmarginalizowanych społeczności, twierdzą Kretzmann i McKnight, jest tyle niezbędna, ile w istocie prosta: potrzebne są działania bazujące na ich możliwościach, umiejętnościach i zasobach. Dwa argumenty dodatkowo uzasadniają konieczność zasadniczej reorientacji. Po pierwsze, historia dowodzi, że znaczący rozwój społeczności ma miejsce tylko wtedy, gdy jej członkowie angażują weń siebie i swoje zasoby, innymi słowy społeczności nie da się zbudować ani działaniami odgórnymi ani prowadzonymi z zewnątrz. Po drugie, poleganie tylko na zewnętrznych zasobach nie jest rozsądne, może ich po prostu z takich czy innych powodów zabraknąć. Twarda prawda jest taka, że społeczności powinny liczyć przede wszystkim na siebie.

Rysunek 2. Mapa zasobów społeczności



Źródło: J. P. Kretzmann, J. L. McKnight, *Building Communities from the Inside Out: A Path toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*, ACTA Publications, Chicago, 1993.

„Każda społeczność może poszczycić się unikatową kombinacją zasobów, na których można budować jej przyszłość”[19] to, jak sie wydaje, najbardziej fundamentalne założenie, na którym Kretzmann i McKnight opierają pomysł ABCD. Dlatego też podstawowym krokiem w pracy z ubogą społecznością musi być skonstruowanie mapy jej zasobów (rysunek 2), a nie potrzeb czy problemów (rysunek 1). W tym celu należy:

- odwiedzić każde gospodarstwo domowe po to, by zinwentaryzować umiejętności i uzdolnienia członków społeczności; szczególnie jest to w ważne w odniesieniu do tych kategorii osób, które na skutek mechanizmów społecznego naznaczania funkcjonują na jej marginesie, np. osoby niepełnosprawne, osoby uważane za zbyt stare lub zbyt młode czy zbyt biedne, bowiem: „W społeczności, której zasoby zostały w pełni rozpoznane i zmobilizowane – podkreślają Kretzmann i McKnight – ludzi ci także będą częścią działania, nie w roli klientów czy świadczeniobiorców, ale jako wnoszący pełny wkład uczestnicy procesu budowy społeczności”[20];

19 Ibidem, s. 6.
20 Ibidem.

- odnaleźć wszystkie istniejące w społeczności formalne, a zwłaszcza nieformalne, ugrupowania o stowarzyszeniowym charakterze; co prawda jednym z przejawów kryzysu społeczności jest osłabienie życia stowarzyszeniowego, ugrupowania takie, szczególnie w społecznościach ubogich, istnieją, choć ich znaczenie jest zwykle niedoceniane; niezależnie od celu, który doprowadził do ich zawiązania, potrafią one wyjść poza pierwotny obszar aktywności, a zatem także świadomie włączyć się w budowanie społeczności; co więcej, według Kretzmanna i McKnighta, to właśnie lokalne stowarzyszenia są głównym motorem zmian – siłą napędową lokalnego rozwoju;
- zidentyfikować wszystkie formalne instytucje ulokowane w społeczności: instytucje użyteczności publicznej (np. szkoły, parki, biblioteki, szpitale, posterunki policji, placówki pomocy społecznej itp.), organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa; instytucje władzy i administracji publicznej; od strony technicznej inwentaryzacja zasobów instytucjonalnych jest prostsza niż docieranie do, zwykle ukrytych, zasobów posiadanych przez indywidualnych członków społeczności i do jej zasobów stowarzyszeniowych, ale to za mało, chodzi bowiem o to, by w instytucjach tych pojawiło się poczucie odpowiedzialności za rozwój społeczności i gotowość współpracy na tym polu z jej członkami.

Odkryte w powyższy sposób zasoby w dalszych działaniach, prowadzonych przez członków społeczności i działające w niej instytucje, mają być wykorzystywane tak, by ich siła i efektywność zwielokrotniały się. Jest to możliwe, gdyż zasoby ujawnione ukazują nowe możliwości ich łączenia, tworzą się nowe warunki i szanse działania, powstają nowe źródła dochodów, w tym nowe przedsiębiorstwa i nowe miejsca, innymi słowy uruchamia się – i nabiera dynamiki – rozwój społeczności. Kretzmann i McKnight, podsumowując prezentacje proponowanego przez siebie podejścia ABCD, wskazują następujące trzy jego podstawowe, wyróżniające, cechy:

- jest „oparte na zasobach", co oznacza, iż zaczyna się ono od tego, co w społeczności jest, a nie od tego, czego w niej brak;
- skupia się na tym, co jest wewnątrz społeczności, a nie na tym co na zewnątrz – przede wszystkim na zdolnościach rozwiązywania problemów i osiągania celów rozwojowych przez członków społeczności, na tworzonych przez nich stowarzyszeniach i lokalnych instytucjach; żadna miarą nie oznacza to, iż podejście ABCD ignoruje rolę i potrzebę sięgania po środki zewnętrzne – w społecznościach ubogich jest to w zasadzie nieuniknione; chodzi o to, by zasoby wewnętrzne i ich mobilizacja miały prymat nad zewnętrznymi głównie dlatego, że to od zasobów wewnętrznych zależy, z jakim pożytkiem dla społeczności uda się środki przychodzące spoza niej wykorzystać, jak duża i trwała okaże się wywołana zmiana;
- szczególne znaczenie przypisuje kwestii istniejących w społeczności relacji społecznych – stałe budowanie, przekształcanie, wzmacnianie wzajemnych relacji między członkami społeczności, lokalnymi stowarzyszeniami i instytucjami stanowi podstawowe zadanie dla stosujących ABCD praktyków.

***

Przyglądając się recepcji podejścia ABCD, mniej więcej 10 lat po ukazaniu się *Building Communities from the Inside Out*, Alison Mathie i Gord Cunningham zauważają, iż w praktyce zaczęło być ono rozumiane na dwa sposoby[21]. Wedle pierwszego z nich ABCD to tyle, co pewien zestaw metod służących mobilizowaniu społeczności. Jako takie ABCD na ogół obejmowało takie metody, jak:

- zbieranie opowieści o sukcesach społeczności i analizowanie ich powodów;
- konstruowanie map zasobów;
- formowanie grupy sterującej;
- zwoływanie reprezentatywnej grupy planistycznej;
- budowanie powiązań między lokalnymi zasobami do wzajemnie korzystnego rozwiązywania problemów wewnątrz społeczności;
- multiplikowanie efektów działań, zasobów, inwestycji pochodzących z zewnątrz.

W drugim rozumieniu ABCD to innowacyjna strategia trwałego rozwoju, napędzanego siłą społeczności (*community-driven*). W tym przypadku wartość ABCD polegała na tym, iż dostarczyło ono atrakcyjnej i obiecującej alternatywy wszystkim rozczarowanym małą skutecznością tradycyjnej, opartej na potrzebach lub problemach strategii pracy ze zmarginalizowanymi, ubogimi członkami społeczności. Co więcej, zainspirowało do dalszego eksperymentowania i konstruowania modeli interwencji dla trwałej zmiany, wyrażających tę filozofię, choć nieco odmiennych od pierwowzoru. Tytułem przykładu wskażmy tu tzw. *Community Capitals Framework* (*CCF*) – wypracowane w połowie poprzedniej dekady podejście do identyfikowania kapitałów posiadanych przez społeczność[22]. Jego twórcy w toku badania społeczności, które odniosły sukces w osiąganiu trwałego rozwoju społeczno-ekonomicznego, ujawnili, że źródłem tego sukcesu jest wykorzystywanie wszystkie możliwych typów kapitałów, a jest ich siedem: naturalny, kulturowy, ludzki, społeczny, polityczny, finansowy i infrastrukturalny. Należy dodać, iż CCF nie tylko ma pomagać w zinwentaryzowaniu zasobów danej społeczności, ale także w ujawnianiu ich roli w rozwoju ekonomicznym, w analizowaniu wzajemnych między nimi zależności oraz w pokazywaniu, jak inwestowanie w jeden rodzaj kapitału pomnaża inne. Przykład CCF wart jest przywołania nie tylko ze względu na jego wartość, ale także dlatego, iż stanowiąca w gruncie rzeczy jego istotę szeroka typologia kapitałów zyskała uznanie i jest obecnie powszechnie stosowana.

Patrząc na ABCD z dzisiejszej perspektywy nie można oprzeć się wrażeniu, że jeśli nawet nie samo to podejście, to z pewnością leżąca u jego podstaw filozofia w międzynarodowym środowisku organizatorów społeczności lokalnej umacnia się. Świadczy o tym działalność International Association for Community Development oraz wydawane obecnie, promujące je publikacje[23].

21 A. Mathieu, G. Cunningham, *From clients to citizens: Asser-based Community Development as a strategy for community-driven development*, „Development in Practice", 2003, vol. 13, nr 5.
22 M. Emery, S. Fey, C. Flora, *Using Community Capitals to Develop Assets for Positive Community Change*, „CD Practice", 2006, Issue No 13.
23 Np. T. O'Leary, I. Burkett, K. Braithwaite, *Appreciating Assets*, Carnegie UK Trust, 2011.

Uwagi końcowe

Na wstępie postawiona została hipoteza, zgodnie z którą przeorientowanie pracy socjalnej polegające na uczynieniu zasobów, a nie problemów, podstawową kategorią strukturalizującą praktykę pomagania – prezentacja założeń tego nowego podejścia stanowiła przedmiot niniejszego opracowania – ma w gruncie rzeczy charakter dość zasadniczej zmiany paradygmatu. Od momentu, kiedy potrzeba takiej zmiany została zamanifestowana, minęło już 20 lat, to dość czasu by przynajmniej prawdopodobieństwo trafności powyższej hipotezy zweryfikować. Wydaje się, że na dwie okoliczności należy zwrócić uwagę (zaledwie je sygnalizując, albowiem każda z nich warta jest osobnych rozważań).

Po pierwsze, minione lata dowodzą, że filozofia zmiany przeprowadzanej w oparciu o zasoby raczej eskaluje, niż traci na znaczeniu. Okazuje się bowiem, że zakorzeniła się ona nie tylko w pracy socjalnej, ale także toruje sobie miejsce w działaniach na rzecz zmiany w makro skali, a więc w polityce społecznej[24]. Warto np. podkreślić szczególne uznanie, jakie zyskała wypromowana przez Michaela Sherradena idea polityki redukowania biedy, której istota polega na wspieraniu ubogich osób i rodzin w rozwijaniu i pomnażaniu posiadanych przez nich zasobów jako niezbędnego warunku realnej poprawy ich sytuacji życiowej, a w szczególności wymknięcia się z tzw. pułapki ubóstwa[25]. Zgodne z założeniami tej polityki rozwiązania wprowadzono m.in. w USA i W. Brytanii, a w jej promocję zaangażowała się OECD[26].

Druga okoliczność, być może nawet ważniejsza, jest następująca: stawianie na zasoby jednostek, rodzin, społeczności, a więc stawianie na ludzką podmiotowość, lepiej oddaje ducha współczesnych czasów i kierunek ewolucji współczesnego świata niż powierzanie państwu odpowiedzialności za losy obywateli. Zauważmy, iż świat ten w coraz większym stopniu wymaga od nas przede wszystkim samodzielności, która, po czasach świetności państwa opiekuńczego, staje się wartością nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także pragmatycznej, tj. kiedy konfrontujemy się z realnym życiem, i stawianymi przez nie warunkami. W rzeczywistości obserwujemy i doświadczamy stopniowego pojawiania się nowego paradygmatu obywatelstwa, tj. nowego modelu wzajemnych, realnych oczekiwań w relacjach pomiędzy wspólnotą polityczną (państwem, wspólnotą samorządowa) a jej członkami (obywatelami), którego pełnym, symbolicznym wyrazem jest wzór aktywnego obywatela[27]. Otóż, bez wątpienia, praca socjalna skupiona na zasobach to właściwa droga, by wzór ten przenosić ze sfery idei do codziennej praktyki życia społecznego.

Powyższe dwie okoliczności dają podstawę, by sadzić, iż orientacja na zasoby wyznacza bardzo prawdopodobny kierunek przyszłej ewolucji pracy socjalnej.

24 Por. np. R. Kennedy Chapin, *Social Policy Development: The Strengths Perspective*, „Social Work", 1995, vol. 40, nr 4.
25 Główna praca Sherradena w tym zakresie to: M. Sherraden, *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, Armonk, N. Y. and M.E. Sharpe, Inc., London, 1991.
26 *Asset Building and the Escape from Poverty: A New Welfare Policy Debate*, OECD 2003.
27 Wiecej na ten temat patrz: T. Kaźmierczak, *Aktywne obywatelstwo: relacja państwo – obywatel zredefiniowana*, w: A. Karwacki, T. Kaźmierczak, M. Rymsza, *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna*, (w przygotowaniu).

Środowiskowa praca socjalna w perspektywie podejścia *evidence-based social work* (EBSW)

/ Henryk Mizerek

Preliminaria

Evidence-based practice jako współczesne podejście do praktyki profesjonalnej w sferze usług społecznych cieszy się ostatnio dużym zainteresowaniem. Rosnąca liczba publikacji w literaturze światowej jest tego dowodem. Nadzieje na jego implementację w szerszej skali wiąże się w zasadzie z dwiema kwestiami. Pierwszą z nich jest odczuwana coraz silniej i wyrażana coraz częściej potrzeba znalezienia pomostów między sferą polityki społecznej, światem badań naukowych oraz praktyką.

Drugą z sygnalizowanych wyżej kwestii jest pytanie o metody kształcenia i drogi rozwoju zawodowego praktyków ze sfery usług społecznych – osób reprezentujących zawody medyczne i związane z ochroną zdrowia, opieką społeczną, animacją społeczno-kulturalną oraz edukacją.

Celem niniejszego szkicu jest wskazanie możliwości, ale i ograniczeń, jakie wiążą się z wdrożeniem podejścia EBSW w pracy środowiskowej. Podejmuję tutaj próbę rekonstrukcji założeń EBP, szczególnie z punktu widzenia aktualnych potrzeb praktyki.

Uwagę Czytelnika kieruję na cechy *evidence-based social work*, które – jak sądzę – trzeba uwzględnić, gdy zależy nam na pełnym wykorzystaniu w praktyce szans, a także uniknięciu pułapek, jakie tworzy odwołanie się do EBSW. Zabieg taki jest niezbędny, jeśli chcemy uniknąć sytuacji, w której w praktyce działania, pod z gruntu interesujące i wartościowe idee, podkłada się treści bardzo odległe od tych, które przypisali im ich twórcy. Często się zdarza niestety, że w języku społecznych praktyk posługujemy się etykietami pozbawionymi treści.

Czym w istocie jest *evidence-based social work*?

Evidence-based social work[1] (EBSW) jest zdecydowanie czymś więcej niż tylko nowym, istniejącym obok badań w działaniu (*action-research*) i badań ewaluacyjnych, nurtem w stosowanych badaniach społecznych. EBSW jest raczej nazwą dla nowego podejścia do pracy w zawodzie pracownika socjalnego. Wymusza ono głęboką redefinicję pojmowania roli zawodowej, zmianę rozumienia jej funkcji społecznych oraz traktowania kształcenia i rozwoju zawodowego osób pracujących w obszarze pomocy społecznej.

Generalnie, *evidence-based social work* jest częścią szerszego ruchu, obejmującego całą paletę profesji ze sfery usług społecznych. Obejmuje on ochronę zdrowia[2] (*evidence-based medicine*

1 Nie zaryzykuję tutaj próby tłumaczenia tego terminu na język polski. Dosłowne tłumaczenie – praca socjalna oparta na dowodach – nie brzmi najlepiej. Co więcej, nie oddaje ona precyzyjnie zakresu i treści tego pojęcia. Problem polega na tym, że słowo „dowód" (*evidence*), szczególnie w potocznej polszczyźnie, oznacza coś zupełnie innego niż termin „evidence" we współczesnych koncepcjach EBSW. Można by co prawda odwoływać się do bardziej złożonej konstrukcji językowej, np. „praca socjalna oparta na danych empirycznych", jednak w polskiej literaturze przedmiotu tego typu pojęcie nie jest – jak dotąd – używane.

2 Ochrona zdrowia – w tym szczególnie zawody medyczne – stanowią rodzaj „dziedziny źródłowej" dla ruchu *evidence-based practice*. W tej dziedzinie powstało bardzo wiele znaczących publikacji – wśród nich praca: *Evidence-based medicine: how to practice and teach EBM*. Por. D. L. Sackett, W. S.Richardson, W. Rosenber, R. B. Haynes, *Evidence-based medicine: how to practice and teach EBM*, New York 1997, NY: Churchill Livingstone.

– EBM), politykę[3] (*evidence-based policy* EBPol), a ostatnio również edukację[4] (*evidence-based education* EBE). Ruch ten, w bogatej już literaturze przedmiotu, jest określany terminem *evidence-based practice* (EBP) – praktyki opartej na potwierdzonych empiryczne (naukowo) danych.

Sposób, w jaki współcześnie definiuje się *evidence-based practice*, nawiązuje ściśle do „medycznego", zapoczątkowanego u schyłku ubiegłego stulecia, traktowania zakresu i treści przypisywanych EBP. Uważa się, że jest to w pełni świadome, jawne i uczciwe wykorzystywanie aktualnie dostępnych danych empirycznych (dowodów) w trakcie podejmowania decyzji o metodach leczenia indywidualnych pacjentów. Decyzje takie wymagają integracji wiarygodnych danych pochodzących z badań naukowych, doświadczenia klinicznego oraz wartości pacjenta[5].

Istota *evidence-based practice* w odniesieniu nie tylko do medycyny sprowadza się do tego, że praktyk, mając na uwadze przede wszystkim dobro klienta, korzystając z doświadczenia zawodowego płynącego z rozwiązywania praktycznych problemów swoich podopiecznych, obiektywnie i skutecznie poszukuje dowodów empirycznych potwierdzających słuszność przyjętych rozwiązań wspomnianych problemów oraz podejmuje działania, uzasadnione przez posiadane dane[6]. W takim rozumieniu *evidence-based practice* jest trakowana jako swoista postawa wobec własnej praktyki zawodowej. Jej sednem jest **umiejętność integrowania** trzech odrębnych sfer – danych pochodzących z badań naukowych, własnego, poddawanego ciągłej refleksji doświadczenia oraz wartości i potrzeb klienta. Decyzje pojmowane przez praktyka są wypadkową wspomnianych wyżej komponentów (por. rysunek 1).

Rysunek 1. Elementy składowe evidence-based practice

3 Por. H.Davies, S. Nutley, P. Smith, (eds), *What Works: Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. „Health & Social Care in the Community", 2001 Vol. 9. Bristol: The Policy Press.
4 Por. L. Colucci-Gray, D. Sharmistha, D. Gray, D. Robson, and J. Spratt, *Evidence-based Practice and Teacher Action-research: a Reflection on the Nature and Direction of*, „Change " 39, 2013, nr 1.
5 Por. D. L. Sackett, W. S.Richardson, W. Rosenber, R. B. Haynes, op. cit, cyt. za: E.J. Mullen, A. Shlonsky, S.E. Bledsoe, J. L. Bellamy. From Concept to Implementation: Challenges Facing Evidence-based Social Work, „Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice" 2005 nr 1, s. 63.
6 Ibidem, s. 63.

Evidence-based practice rozumiana jako swoista postawa wobec własnej praktyki zakłada coś znacznie więcej niż tylko umiejętność znajdowania „dowodów" naukowych, potwierdzających sensowność decyzji podejmowanych przez praktyka. Nie chodzi tu tylko o umiejętność wykorzystywania wniosków z prowadzonych badań naukowych. EBP nie sprowadza się jedynie do, tradycyjnie rozumianej, umiejętności łączenia teorii z praktyką. Praktyk nie uznaje tutaj „dyktatu" teorii, nie zakłada, iż teoria jest pierwotna wobec praktyki. Nie sądzi, iż działania praktyczne sprowadzają się jedynie do umiejętności wykorzystania teorii w praktyce. Praktyka nie jest tutaj poligonem, na którym testuje się wyniki badań prowadzonych w uniwersyteckich laboratoriach.

Jak piszą Kimberly Zammitt i Michelle Alvares, „EBP jest czymś więcej niż znajdowaniem „mocnych" dowodów; jest to proces, w którym wiarygodne dane empiryczne przekształcają się (*infusing*) w relację pomocną dla klienta w taki sposób, który uwzględnia jego psychospołeczną sytuację oraz identyfikuje interwencje, które klient jest gotowy zaakceptować i podjąć"[7].

Warto tutaj podkreślić specyficzne funkcje teorii w działaniu praktycznym. Wiarygodne dane pochodzące z badań empirycznych są wykorzystywane dwojako. W pierwszym przypadku praktyk sięga po nie planując działanie, rozważając najlepsze, służące zmianie sytuacji klienta rozwiązania. W drugim przypadku dane pochodzące z badań własnych oraz prowadzonych przez innych mają dostarczać „dowodów" na to, że działanie przyniosło oczekiwane skutki.

Drugim, niezmiernie ważnym, komponentem *evidence-based practice* jest koncentracja na potrzebach, wartościach, oczekiwaniach oraz sytuacji społecznej klientów, wobec których adresowana jest pomoc. Działanie praktyka nie jest tylko i wyłącznie „technicznym" działaniem kogoś, kto wie z góry, co jest dobre dla klienta. Jego działanie ma przede wszystkim wymiar etyczny. Dlatego, jako to celne podkreślają Susan Wells, Lani Merritt i Harold Briggs[8], EBP ma również charakter rozważań etycznych. Praktyk, podejmując decyzję o interwencji, uwzględnia preferencje i potrzeby klienta, własne doświadczenie zawodowe oraz dane pochodzące z badań naukowych. Czyni to w sposób przejrzysty, jawny i zrozumiały dla siebie i adresatów jego działań. Etyczność działania polega tutaj na tym, że jego celem staje się poszukiwanie prawdy o tym, co konkretnie może pomóc jego klientom, oraz gotowość do odrzucenia przekonania, że istnieje jedna uniwersalna metoda działania, którą można zastosować do wszystkich podopiecznych[9].

Trzecim komponentem podejścia EBP jest doświadczenie zawodowe praktyka. W tej koncepcji ma ono dwa istotne wymiary. Zakłada się, po pierwsze, że doświadczenie jest rezultatem ustawicznego, całożyciowego uczenia się praktyka (*long-life learning*). Postawę pracownika socjalnego, wpisującego się w model EBP, cechuje otwartość na nową wiedzą i doświadczenie, stała gotowość do uczenia się, nastawienie na poszukiwanie sytuacji sprzyjających uczeniu oraz gotowość do odrzucenia schematów działania, które okazały się nieadekwatne do wymogów czasów, jakie

7 K. Zammitt, M. E. Alvarez, *Keeping Up with the Research*, „Children & Schools" 2012, nr 1, s. 49.
8 S. Wells, J., L. M. Merritt, H. E. Briggs, *Bias, Racism and Evidence-based Practice: The Case for More Focused Development of the Child Welfare Evidence Base*. „Children and Youth Services Review" 2009, nr 11, s. 1161.
9 Por. K. Painter, M. Scannapieco, *Part I: A Review of the Literature on Multisystemic Treatment Within and Evidence-based Framework: Implications for Working With Culturally Diverse Families and Children*. „Journal of Family Social Work" 2009, nr 1, s. 76.

nastały. Po drugie, *evidence-based practice* wymaga refleksyjności. Praktyk zmuszony jest do ciągłej, praktycznej i krytycznej refleksji nad działaniem[10].

Podejście *evidence-based practice*, którego istotę starałem się wyżej naszkicować, cieszy się współcześnie dużą popularnością. Nadzieje, jakie wiąże się z jego implementacją na szerszą skalę, dotyczą w zasadzie dwóch spraw. Pierwszą z nich jest próba znalezienia pomostów między trzema dziedzinami – sferą polityki społecznej, praktyki działania oraz światem badań naukowych[11]. Zakłada się, że istnieją szanse na integrację trzech „światów", między którymi istnieje przepaść. Sądzi się, że decyzje polityczne mogą być podejmowane na podstawie rzetelnych diagnoz i danych, pochodzących z badań naukowych, a nie tylko, jak to się niestety dość często zdarza, podporządkowane są jedynie partykularnym, bieżącym, obliczonym na sukces wyborczy, interesom rządzących. Ruch EBP ma również promować refleksyjne, mądre działanie praktyków traktowanych jako wolne, godne zaufania podmioty, a nie tylko widzianych jako bezwolni wykonawcy cudzej woli. Wierzy się również, że istnieje szansa na upodmiotowanie relacji praktyk–klient/podopieczny. *Evidence-based-practice* jest podejściem skoncentrowanym na potrzebach klienta. Wymusza respektowanie jego wartości, konkretnych potrzeb oraz uwzględnienie jego indywidualnej sytuacji – kontekstu kulturowego oraz ekonomicznego, definiującego środowisko jego życia.

Śledząc bogatą już literaturę przedmiotu, odnieść można również wrażenie, iż podejście EBP akcentuje bardzo silnie konieczność i możliwości profesjonalizacji wielu, często niedocenianych dotąd – także w naszym kręgu kulturowym – zawodów ze sfery usług społecznych. Zwolennicy *evidence-based practice* w sferze pracy socjalnej argumentują, że wprowadzenie i upowszechnienie tego modelu praktyki profesjonalnej przyczyni się do:

1. Podniesienia jakości decyzji o interwencji lub opiece dotyczącej każdego, indywidualnego podopiecznego.
2. Rozwoju umiejętności koniecznych w procesie gromadzenia i krytycznej oceny artykułowanych przez klientów potrzeb oraz ich symptomów i objawów.
3. Zmiany relacji między klientem i praktykiem na taką, która wyraża szacunek do indywidualnych wartości i potrzeb klienta.
4. Rozwoju podstawowych umiejętności w zakresie poszukiwania, wartościowania i wykorzystywania w praktyce danych, dostarczanych przez badania naukowe.
5. Wypracowania nowego modelu kształcenia oraz kierowanego „od wewnątrz", samosterownego, trwającego przez całe życie zawodowe, wykorzystującego nowe możliwości dostępu do danych (np. Internet) rozwoju zawodowego pracowników socjalnych.
6. Identyfikacji istniejących braków w zakresie istniejącej wiedzy, co może inicjować nowe, służące praktyce badania.

10 Refleksja jest traktowana jako nieodłączny atrybut działania współczesnego profesjonalisty. Trzeba jednak podkreślić, że EBP akcentuje specyficzne rodzaje refleksji. Odrzuca refleksję „techniczną", w której namysł praktyka jest skierowany jedynie na poszukiwanie skutecznych sposób osiągania narzuconych z góry celów. Kryterium oceny wartości działania nie jest tutaj jedynie jego skuteczność czy efektywność. Praktyk zabiega raczej o działanie mądre. Do tego potrzebna jest refleksja „praktyczna", która dopuszcza nie tylko namysł nad środkami niezbędnymi do osiągnięcia celów, ale również namysł nad wartością celów i rezultatów działania z perspektywy wielu porządków aksjologicznych. Szerzej na ten temat piszę w innym miejscu. Por. H. Mizerek, *Dyskursy współczesnej edukacji nauczycielskiej. Między tradycjonalizmem a ponowoczesnością*. Olsztyn 1999, Wydawnictwo UWM, s.79–87.

11 Por. E. J. Mullen, A. Shlonsky, S. E. Bledsoe, J. L. Bellamy, op. cit., s.61–84.

7. Stworzenia interdyscyplinarnego języka, umożliwiającego porozumiewanie się i rozumienie członków zespołów podejmujących praktyczne działania[12].

EBSW a ewaluacja

Evidence-based social work (EBSW), jak wcześniej argumentowałem, jest specyficznym podejściem do własnej praktyki zawodowej. Wymaga ono przede wszystkim postawy badawczej. Profesjonalista jest nastawiony na badanie własnej praktyki i to w obu jej wymiarach. W centrum jego uwagi są w równym stopniu rezultaty podjętego działania, jak i jego przebieg. W tym kontekście rodzą się dwa pytania. Pierwszym z nich jest kwestia instrumentów, które można wykorzystać gromadząc dane o własnej praktyce. Drugie pytanie odnosi się do etapów EBSW, kiedy konieczne jest sięgnięcie po instrumentarium badawcze.

Praktycy, co naturalne, zainteresowani są głównie możliwościami, jakie tworzy odwołanie się do stosowanych badań społecznych. Trzy ich odmiany zasługują na szczególną uwagę. Są nimi:

- tradycyjne badania diagnostyczne,
- badania w działaniu (*action research*),
- badania ewaluacyjne.

To, co łączy wspomniane wyżej rodzaje badań, to fakt, że praktycy są równie często odbiorcami ich wyników, jak osobami bezpośrednio zaangażowanymi w projektowanie oraz prowadzenie tych badań dla własnych celów.

W tej części szkicu kieruję uwagę Czytelnika na badania ewaluacyjne[13], które są w literaturze przedmiotu dość powszechnie uznawane jako integralny element EBSW.

W tradycji wyrosłej z medycyny[14] przyjęło się traktować *evidence-based practice* jako proces, w toku którego przetwarzanie danych empirycznych (dowodów) obejmuje pięć etapów; a) tworzenie wiedzy w ramach oryginalnych badań empirycznych; b) podsumowanie ich wyników, wnioskowanie, c) tłumaczenie danych empirycznych (dowodów) na język praktyki, nadawanie im praktycznego sensu, d) implementację i f) ewaluację. W pracy socjalnej proces ten ma nieco inny charakter. W znacznie większym stopniu akcentowana jest w nim podmiotowość pracownika socjalnego. W ujęciu Allena Rubina *evidence-based practice* przyjmuje postać pięcioetapowego, cyklicznego procesu, który wymaga od praktyka:

1. Sformułowania pytania (np. jakie interwencje są najlepsze z punktu widzenia ograniczenia skutków bezrobocia?).

12 Ibidem, s. 64.
13 Badania diagnostyczne w pracy socjalnej są dobrze opisane w literaturze przedmiotu. O badaniach w działaniu piszę w innym miejscu. Por. H. Mizerek, *Od wiedzy do mądrości. Badania w działaniu jako impuls dla rozwoju praktyków i praktyki społecznej*, w: E.Bendyk, T. Kasprzak, B. Skrzypczak (red.), *Lokalne polityki kultury*, CAL, Warszawa 2012.
14 Dotyczy to wypracowanego w ramach *evidence-based medicine* (EBM) podejścia znanego jako Star Model. Szerzej na ten temat pisze Kathleen R. Stevens; por. K.R.Stevens, *An Introduction to Evidence-based Practice*. „Newborn and Infant Nursing Reviews" 2001, nr 6.

2. Poszukiwanie najbardziej wiarygodnych danych (dowodów empirycznych), umożliwiających uzyskanie odpowiedzi na to pytanie (np. dostęp do baz danych, raportów z badań i innych źródeł).
3. Krytyczne wartościowanie dostępnych danych z badań empirycznych (np. rozważenie, czy dane te można odnieść do kontekstu, w którym funkcjonuje klient, jak dalece wartościowe, rzetelne i trafne są te badania i ich wyniki?).
4. Wybór i zastosowanie najlepszych, dostępnych interwencji przez integrację doświadczenia zawodowego praktyka i specyficznych potrzeb klienta, wynikających z jego kontekstualnej charakterystyki (np. stan kliniczny; preferencje, jego „bagaż" kulturowy).
5. Monitorowanie (i ewaluacja – przyp. H.M.) zmian wywołanych przez podjętą interwencję[15].

W zaprezentowanych wyżej ujęciach ewaluacja jest traktowana zawsze jako integralny składnik EBP. Powstaje jednak pytanie, w jaki sposób rozumiana ewaluacja i jakie jej odmiany (generacje) mogą lub mają szanse wspomagać praktyków, odwołujących się do podejścia *evidence-based social work*? Obawiam się, że odwoływania się do sposobu rozumienia ewaluacji, jakie podpowiada zdrowy rozsądek oraz upowszechniane ostatnio w Polsce sposoby jej uprawiania w praktyce[16], zamiast pomagać, mogą stanowić istotną przeszkodę w szerszej implementacji EBSW w praktyce społecznej. Potrzebna jest znacznie bardziej pogłębiona wiedza i umiejętności, pozwalające na pełne wykorzystanie możliwości, jakie tworzy odwołanie się do ewaluacji w ramach EBSW.

Punktem wyjścia do zrozumienia istoty i funkcji ewaluacji wspomagającej działanie praktyczne jest założenie, że ewaluacja jest jednocześnie rodzajem stosowanych badań społecznych, jak i refleksją nad wartością podejmowanych działań. Przedmiotem każdego badania ewaluacyjnego jest zawsze wartość przypisywana działaniom, które są obiektem zainteresowania tego badania. Problem polega na tym, że rzadko kiedy prowadzący ewaluację może pozwolić sobie na formułowanie sądów wartościujących. Jego podstawową misją jest komunikowanie rzetelnych danych tak, by skłaniać (lub wręcz zmuszać) do refleksji nad wartością działań, jak i rezultatów, do jakich prowadzą.

Warto, jak sądzę, na chwilę zatrzymać się nad istotą ewaluacji traktowanej jako badanie oraz jako refleksja.

Ewaluacja traktowana jako rodzaj stosowanych badań społecznych uprawiana jest współcześnie w ramach czterech konkurujących ze sobą paradygmatów. Zgodnie z propozycją Donny Mertens[17] są nimi: postpozytywizm, konstruktywizm, pragmatyzm oraz nawiązujący do teorii krytycznej paradygmat transformatywny.

Ewaluacje postpozytywistyczne respektują wszelkie założenia ontologiczne, epistemologiczne, antropologiczne oraz aksjologiczne paradygmatu, który w polskiej literaturze metodologicznej

15 Por. A. Rubin, *Practitioner's guide to using research for evidence-based practice*. New York 2007, John Wiley & Sons, cyt. za: K. Zammitt, M. E. Alvarez, op. cit. s. 49.

16 W Polsce ostatnio „kwitnie" typ ewaluacji, które Barry MacDonald określił mianem ewaluacji biurokratycznej. Jej cechą jest bezrefleksyjne akceptowanie wartości wyznawanych przez zamawiających badanie ewaluacyjne (w tym również polityków). Ewaluator występuje w roli sędziego, który ma odpowiedzieć na pytanie, czy program jest dobry? Jak dalece osiągnięto założone cele? Ewaluacja ma spełniać funkcję „listka figowego", ma uspokajać sumienie podatników, z których pieniędzy realizowane są różnego rodzaju interwencje społeczne. Ewaluacja tego typu nie dostarcza wiedzy wspomagającej działanie, a raczej ocen lub (znacznie rzadziej) sądów wartościujących. Łatwo jest dowieść, że sposób rozumienia ewaluacji akcentujący jej funkcje ocenne jest bezużyteczny z punktu widzenia idei tkwiących u podstaw EBSW.

17 Por. D. Mertens, *Research and evaluation in education and psychology*, Sage, London 2010, s. 55–67.

określany jest jako empiryczne badania ilościowe[18]. Zadaniem ewaluacji jest tutaj ustalenie, do jakiego stopnia założone w programie cele zostały osiągnięte. Uwaga badaczy kieruje się na dające się opisać w postaci wyników pomiaru „skutki interwencji społecznych". Kryteriami ewaluacji są najczęściej efektywność i skuteczność. Ustala się wspomniane kryteria sięgając po modele badawcze oparte na logice eksperymentu wykorzystując arsenał, wzorowanych na naukach przyrodniczych, technik i narzędzi badawczych – w tym szczególnie – standaryzowanych testów. Celem ewaluacji jest dostarczenie „twardych" danych, umożliwiających zainteresowanym wyrobienie sobie sądu na temat wartości efektów poddawanych ewaluacji programów.

W badaniach ewaluacyjnych prowadzonych w ramach paradygmatu postpozytywistycznego dokonały się stopniowe, ewolucyjne zmiany. Wypracowane w latach pięćdziesiątych XX wieku klasyczne modele Ralpha Tylera i Lee Crombacha okazały się niewystarczające w tym sensie, iż nie dostarczały informacji wspomagających decyzje. W latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia został opracowany w Ohio State Evaluation Center model ewaluacji znany w literaturze jako CIPP[19]. Akcentował on konieczność uwzględnienia w ewaluacji nie tylko rezultatów osiąganych w programie, ale również całego szeregu czynników wyjaśniających osiągane wyniki. Współcześnie prowadzone ewaluacje w ramach paradygmatu postpozytywistycznego określane są mianem ewaluacji na podbudowie teorii (*theory-driven evaluation*). Punktem wyjścia tej odmiany ewaluacji jest głęboka znajomość teorii. W praktyce oznacza to, że u podstaw projektu badania ewaluacyjnego jest zawsze głęboka wiedza na temat problemów społecznych, które ma rozwiązać program, analiza logiki i założeń badanego programu, jak i kontekstu społecznego, w jakim jest on wdrażany. Zdaniem Stewarta Donaldsona cechą ewaluacji na podbudowie teorii (*theory-driven evaluation*) jest systematyczne sięganie do wiedzy naukowej na temat badanych zjawisk społecznych w czasie jej projektowania i prowadzenia[20].

Ewaluacje w ramach paradygmatu konstruktywistycznego mają znacznie skromniejsze tradycje niż te, mieszczące się w ramach paradygmatu postpozytywistycznego. Uznaje się, że inspiracji do powstania i rozwoju ewaluacji sięgającej po epistemologiczne i metodologiczne założenia konstruktywizmu dostarczyły prace Roberta Stake'a z początku lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia nad ewaluacją reaktywną (*responsive evaluation*)[21]. Były one punktem wyjścia wypracowania modelu ewaluacji, którą Egon Guba i Yvonna Lincoln określili mianem ewaluacji czwartej generacji[22]. Jest to ewaluacja dialogiczna. Rolą ewaluatora tutaj jest nie tylko dostarczanie informacji, ale – przede wszystkim – inicjowanie dialogu w trakcie prowadzenia ewaluacji, jak i komunikowania jej wyników.

Badania ewaluacyjne prowadzone w ramach opisywanego paradygmatu respektują ontologiczne, epistemologiczne, aksjologiczne oraz metodologiczne założenia konstruktywizmu. Wiedza jest tutaj traktowana jako społecznie wytwarzany „konstrukt" podmiotów, które pełnią

18 Por. S. Palka, *Metodologia badania. Praktyka pedagogiczna*, GWP, Gdańsk 2006, s. 48–52.
19 Akronim CIPP tworzą pierwsze litery następujących słów: *context, input, prosess, product*. Można je tłumaczyć jako kontekst, wkład (środki i zasoby na „wejściu"), proces, rezultaty.
20 Por. S. U. Donaldson, *Program Theory – Driven Evaluation Science*, New York 2007.
21 Por. R. Stake, *Standards-based and Responsie Evaluation*, London 2004.
22 Por. E. Guba, Y. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, Sage, London 1989.

aktywną rolę w badaniu. Zatem zadaniem badacza jest próba zrozumienia złożoności ludzkiego doświadczania świata z subiektywnej perspektywy podmiotów, które ów świat tworzą. W ewaluacji oznacza to konieczność rezygnacji z pozycji „wiedzącego lepiej" na rzecz procedur badawczych, umożliwiających wniknięcie i zrozumienie sposobów, w jaki ludzie konstruują swój własny, w tym szczególnie aksjologiczny, porządek świata. W tej sytuacji nie ma „badanych", są natomiast partnerzy. Wiedza zawarta w raporcie z badań ewaluacyjnych prezentuje zróżnicowane, podmiotowe oraz traktowane jako równoprawne perspektywy widzenia poddanego ewaluacji programu lub działania.

Ewaluacje prowadzone w ramach paradygmatu pragmatycznego akcentują potrzeby osób zainteresowanych wynikami ewaluacji (interesariuszy, *stakeholders*). Formułując cele, zadania oraz kryteria ewaluacji badacze starają się przezwyciężać w sobie tendencję do postrzegania celów poddanych ewaluacji programów z własnej, subiektywnej perspektywy ich rozumienia. Ewaluator wychodzi tutaj z założenia, że zamawiających nie interesują jego osobiste wartości, poglądy i przekonania. Ważne jest, by w trakcie prezentacji wyników ewaluacji umieć pominąć własne poglądy i przekonania i nie wpisywać ich do raportu. Wynika to po części w założeń ontologicznych tego paradygmatu, który – w opozycji do konstruktywizmu – zakłada, że istnieje jedna, obiektywna rzeczywistość, natomiast każdy z nas ma jej własne, indywidualne interpretacje. W badaniach korzysta się z wielu metod. Zbiera się dane jakościowe, jak i ilościowe. Kryterium doboru metod i źródeł danych jest ich użyteczność z punktu widzenia celów i zadań, jakie sformułowano w projekcie badawczym.

Najbardziej zróżnicowany wewnętrznie jest nurt badań ewaluacyjnych mieszczący się, w nawiązującym do teorii krytycznej, paradygmacie transformatywnym. Badania tego typu respektują wszelkie, opisane bardzo dobrze w polskiej literaturze metodologicznej, założenia ontologiczne i epistemologiczne założenia paradygmatu radykalnego humanizmu[23]. Cechą łączącą wspomniane wyżej nurty jest przekonanie, iż ewaluacja może służyć upełnomocnianiu uczestniczących w niej osób, w tym przede wszystkim badanych, jako podmiotów politycznych. Może być ona formą „udostępniania głosu milczącym" i okazją do ujawniania, traktowanych jako równoprawne, sposobów widzenia i wartościowania świata.

Trzeba również pamiętać, że ewaluacja to także, a może przede wszystkim, refleksja nad wartością działania. Źródłem wspomnianej refleksji są rzetelne dane gromadzone i komunikowane w trakcie badania. W tym aspekcie ewaluacja staje się zbiorowym procesem autorefleksji nad wartością działania oraz efektów, do jakich ono prowadzi[24].

Ewaluacja, w zaprezentowanym wyżej rozumieniu, jest integralną częścią EBSW. Jako rodzaj stosowanych badań społecznych pojawia na etapie wieńczącym cykl *evidence-based practice*. Warto jednak zastanowić się, jaki rodzaj ewaluacji ma tutaj zastosowanie. Który z nich jest odpowiedni z punktu widzenia zadań i funkcji EBSW?

23 Por. G. R. Paulston, *Pedagogika porównawcza jako pole nakreślania konceptualnych map i paradygmatów*, w: *Alternatywy myślenia o/dla edukacji*, Z. Kwieciński (red.) IBE, Warszawa 2000.

24 Wspomniany wątek rozwijam w innym miejscu. Por. H. Mizerek, *Dyskretny urok ewaluacji*, w: *Jak być jeszcze lepszym. Ewaluacja w edukacji*. G. Mazurkiewicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, s. 46–48.

Dobre efekty daje zastosowanie różnych odmian autoewaluacji (*selfevaluation*)[25]. W dużym stopniu wynika to z charakteru i celów EBSW. Praktyk „przygląda" się tutaj własnemu działaniu, stara się odpowiedzieć na pytanie o wartość rozwiązań, które przyjął oraz o wartość efektów, do których jego działania doprowadziły. Dlatego ważne jest wcześniejsze, staranne zaplanowanie oraz zaprojektowanie ostatniego etapu EBSW. Pomysły, które podsuwa „zdrowy rozsądek" oraz obserwacja tego, co robią inni, mogą doprowadzić do głębokiego rozczarowania.

Planując i projektując ewaluację w ramach EBSW podejmuje się cały szereg decyzji. Dotyczą one następujących kwestii:

1. Precyzyjne zdefiniowanie celów, zadań oraz przedmiotu autoewalacji.
2. Sformułowanie pytań kluczowych.
3. Zdefiniowanie kryteriów ewaluacyjnych.
4. Wybór typu, rodzaju oraz strategii badania (np. auotewaluacja formatywna czy konkluzywna? Monitorująca czy rozjaśniająca? Realizowana w ramach strategii „case study", badań sondażowych czy eksperymentalnych? itp.).
5. Dorób metod i technik zbierania danych oraz ich analizy.
6. Konstrukcja narzędzi badawczych.
7. Dobór próby badawczej.
8. Sposób komunikowania oraz wykorzystania wyników.

Pomijanie fazy planowania i projektowania ewaluacji, przekonanie, że ewaluacja jest tożsama z ocenianiem, ograniczanie celów badania do pytań o satysfakcję klientów, rozpoczynanie ewaluacji od poszukiwania narzędzi zbierania danych, przekonanie, że wiarygodne i obiektywne są jedynie ewaluacje oparte na pomiarze – to tylko nieliczne przykłady działań, które drastycznie ograniczają efektywne zastosowanie ewaluacji w ramach podejścia *evidence-based social work*.

Pozostaje, na koniec tej części, wyjaśnienie kwestii różnic między ewaluacją a EBSW. Mimo wielu podobieństw, o których wcześniej wspomniałem, istnieje kilka zasadniczych różnic. Pierwsza ich grupa jest konsekwencją faktu, iż EBSW, jako istotny nurt ruchu *evidence-based practice*, jest nazwą oznaczającą specyficzne podejście do praktyki profesjonalnej. W tym podejściu najważniejsza jest umiejętność integracji trzech komponentów decydujących o jakości i efektach pracy – danych empirycznych, pochodzących z badań naukowych, stale wzbogacanego doświadczenia praktyka oraz pogłębionej, praktycznej wiedzy na temat klienta i środowiska jego życia. Natomiast ewaluacja jest, przede wszystkim, rodzajem badań społecznych. Zatem trzeba wskazać na różnice między EBSW a badaniem. Jak sugeruje Anne McMurrey, badania i *evidence-based practice* mają różne cele, zadania oraz wyniki. Celem EBP jest poszukiwanie i wartościowanie najlepszych, dostępnych danych empirycznych (dowodów zmiany), natomiast wyniki badań są jedynie fragmentem tego procesu. Zazwyczaj w badaniach naukowych uzyskuje się wyniki, precyzyjnie wcześniej zdefiniowane w projekcie badawczym (przed przystąpieniem do badań konieczne jest dokładne określenie ich przedmiotu, problematyki), podczas gdy zadaniem EBP jest zmiana praktyki lub – co

25 Istota autoewaluacji oraz praktyczne wątki jej projektowania i prowadzenia są szeroko omawiane w wielu publikacjach. Warto sięgnąć, m.in. po teksty zamieszczone w IV części opracowania pod redakcją Grzegorza Mazurkiewicza pt. *Jak być jeszcze lepszym*. por. *Jak być jeszcze lepszym. Ewaluacja w edukacji*, op. cit., s. 233–332.

najmniej – dostarczenie danych, umożliwiających podjęcie decyzji co do terapii. Badacz mniejszą wagę przywiązuje do istniejących już danych, odwołuje się do innych badań i metod uznawanych w środowisku badaczy za naukowe, tymczasem w podejściu EBP odwołujemy się do całej palety danych, włączając także i te, których źródłem są indywidualne potrzeby i preferencje klienta[26].

Ewaluacja jest specyficznym rodzajem badań społecznych. Jest niejako pośrodku drogi między klasycznymi badaniami eksperymentalnymi a EBSW. Zatem różnice są tu bardziej subtelne, aczkolwiek wyraźne i ważne z punktu widzenia praktyki. Przedstawia je poniższa tabela.

Tabela 1. Różnice między EBSW a badaniem ewaluacyjnym

	EBSW	Badanie ewaluacyjne
Cele	*Poszukiwanie najlepszych, dostępnych danych empirycznych pozwalających na zaprojektowanie zmiany oraz dokumentację jej efektów*	*Dostarczenie wiarygodnych danych będących podstawą orzekania o wartości działania oraz jego efektów*
Proces	*Wieloetapowe, cykliczne działanie podporządkowane ściśle praktycznym celom*	*Proces podporządkowany procedurom obowiązującym w stosowanych badaniach społecznych. Respektowanie surowych rygorów metodologicznych w trakcie projektowania, zbierania danych oraz ich analizy, interpretacji i komunikowania .*
Dane	*Zastane (istniejące) dane ilościowe i jakościowe*	*Wytworzone w trakcie badania dane ilościowe i jakościowe*
Wyniki	*Wywołanie zaplanowanej zmiany lub przygotowanie decyzji o działaniu mającym wywołać zmianę*	*Praktyczna i krytyczna refleksja nad wartością działania oraz jego efektów respektująca różne perspektywy aksjologiczne i oczekiwania podmiotów zainteresowanych zmianą (stakeholders)*
Realizatorzy	*Praktycy prowadzący działanie*	*Praktycy prowadzący działanie (autoewaluacja); podmioty zewnętrzne, ewaluacja zewnętrzna*
Niezbędna wiedza i kompetencje	*Głęboka znajomość teorii i praktyki działania będącego przedmiotem EBSW*	*Głęboka wiedza i kompentencje społeczne, znajomość metodologii badań, opanowanie sztuki prowadzenia badań naukowych*

Zródło: opracowanie własne

Trzeba jednak pamiętać, że mimo przedstawionych wyżej różnic, ewaluacja stanowi integralny składnik podejścia EBSW. Pojawia się ona, w różnym natężeniu i formie, praktycznie na każdym etapie tworzącym cykl *evidence-based social work*.

Identyfikacja „dowodów zmiany" w pracy środowiskowej

Praktyk, implementujący w swojej działalności podejście EBSW, dużą część swojej aktywności jest zmuszony poświęcić pracy z danymi. Dane empiryczne („dowody zmiany") służą mu dwojako. Na początkowych etapach EBSW poszukuje dostępnych, możliwie najlepszych danych umożliwiających mu podjęcie decyzji o takich działaniach, które doprowadzą do zmiany respektującej

26 Por. A. McMurray, *Culturally Sensitive Evidence-based Practice*. „Collegian: Journal of the Royal College of Nursing Australia" 2004, nr 4, s. 15.

dobrostan jego klienta. Na etapie wieńczącym proces EBSW potrzebne mu są dane, na których podstawie będzie mógł obiektywnie orzekać o rzeczywistej wartości wywołanej zmiany dla jej adresata (klienta), jego otoczenia oraz podmiotów finansujących jego działalność oraz dla systemu, w którym funkcjonuje. Zasadna, z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia, jest zatem próba odpowiedzi na kilka pytań:

1. Jakie są dostępne źródła danych?
2. W jaki sposób wybrać te dane, które są z nich są dostępne i godne zaufania?
3. Jaka jest użyteczność tych danych?
4. W jaki sposób z nimi „pracować"? Jakiego rodzaju zasady „kultury pracy" z danymi obowiązują w ramach EBSW?
5. W jaki sposób interpretować dane zewnętrzne, pochodzące z badań naukowych i jak „tłumaczyć" ich wyniki na język praktyki?
6. W jaki sposób tworzyć i komunikować dane z własnych badań ewaluacyjnych?
7. W jaki sposób wykorzystywać dostępne dane w praktyce z myślą o dobru klienta i własnym rozwoju zawodowym?

Wyczerpująca odpowiedź na każde z tych pytań przekracza ramy tego skromnego szkicu. Można jednak podjąć próbę wskazania na możliwe drogi dochodzenia do odpowiedzi satysfakcjonujących Czytelnika. Sugestii, a częściej wskazówek, dostarcza analiza nurtów współcześnie funkcjonujących w ramach EBP.

Zródła danych EBSW i ich status metodologiczny

Pytanie o źródła danych jest tylko z pozoru proste. Wynika to z faktu, że każdy z istniejących współcześnie nurtów w ramach EBP reprezentuje odmienne perspektywy filozoficzne oraz, pozostające często w sporze, tradycje akademickie, ujawniające się w zróżnicowanych dyskursach współczesnych nauk społecznych oraz nauk o zdrowiu. Każdy z tych nurtów[27] proponuje inną paletę danych, traktowanych w jego ramach jako „najlepsze" i godne zaufania.

W ramach tradycyjnego, wywodzącego się z medycyny nurtu EBP, jeszcze do niedawna obowiązywał model określany w literaturze przedmiotu jako terapia wspierana empirycznie (*empirically supported treatment* – EST). Model ten uznaje za wiarygodne jedynie te dane, których dostarczają badania podporządkowane logice eksperymentu. Praktyk miałby tu ufać jedynie wynikom pomiarów określających efekty podjętej interwencji w postaci danych liczbowych, uzyskanych za pomocą standaryzowanych narzędzi (np. testów).

EST stanowi przykład odwołania się w *evidence-based practice* do takiej wersji pozytywizmu, w której zakłada się, że nauki społeczne mają w istocie rzeczy takie same założenia

27 Por. P. F. Mitchell, *Evidence-based Practice in Real-world Services for Young People with Complex Needs: New Opportunities Suggested by Recent Implementation Science*, „Children and Youth Services Review" 2011, nr 2 (33), s. 209.

metodologiczne jak nauki przyrodnicze. Sposób rozumienia nauki przyjęty tutaj ma stanowić wzór dla nauk społecznych. Zatem:

1. Tylko to, co jest uznawane za metodę w naukach przyrodniczych, może stanowić jedyne, racjonalne źródło wiedzy.
2. Metody te mają uniwersalne zastosowania niezależnie od dyscypliny naukowej i sfery badanej rzeczywistości.
3. Pomiar, metody ilościowe i eksperymentalne, operacje statystyczne na zmiennych stanowią idealną podstawę tworzenia wiedzy naukowej i jej jedyne, i wystarczające źródło.
4. Badania mogą i powinny opisywać rzeczywistość obiektywną, niezależną od podmiotu poznania.
5. Wiedzę naukową tworzą uniwersalne prawa.
6. Badanie musi być obiektywne. Drogą do usunięcia subiektywizmu jest przyjęcie postawy neutralności aksjologicznej badacza i jego zgoda na wizję nauki „wolnej od wartości"[28].

W ramach modeli integrujących (*integrative approaches*) można się doszukać danych, które wychodzą poza ograniczenia poprzedniego modelu. Model EST, jak twierdzą jego krytycy, dostarczał jedynie odpowiedzi na pytania o to, „co się sprawdza" i „co sprawdza się najlepiej". Tymczasem podstawowe pytania dla praktyka mają inną postać. Praktyk chciałby wiedzieć, „gdzie to się sprawdza?", „u kogo?" „kiedy, w jakich warunkach?" i „co robić?".

Badania prowadzone w ramach nurtu „integrującego" akcentują szczególnie wyraźnie kontekst, w jakim przebiega działanie, charakterystykę i specyficzne potrzeby klienta, jego środowisko życia, relacje zachodzące między klientem a praktykiem oraz relacje między praktykiem a różnymi szczeblami systemu, w którego ramach pracuje. Badacz nie jest tutaj więźniem neopozytywistycznej wizji nauki oraz „technicznej racjonalności", redukującej człowieka jedynie do tego, co mierzalne i dające się uogólnić. Jest to ważne, ponieważ dla praktyka wartościowe są dane, które pomogą mu znaleźć rozwiązania, dające się zastosować w konkretnym miejscu i czasie.

Trzeci z nurtów w ramach EBP akcentuje wagę danych potrzebnych do projektowania programów i usług realizowanych w pracy socjalnej (*common factors and characteristic of effective programs*)[29]. Podstawowe znaczenie ma tutaj efektywność programu lub usługi oraz czynniki decydujące o powodzeniu konkretnego programu w konkretnym miejscu i czasie. Źródłem tego typu danych są raporty z badań ewaluacyjnych[30].

W koncepcjach *evidence-based social work*, niczym w soczewce, odbijają się głębokie zmiany, zachodzące w metodologii współczesnych badań społecznych. Rosnąca świadomość konsekwencji przyjęcia odkreślonych założeń ontologicznych, epistemologicznych, antropologicznych oraz

28 Por. B. Humphries, *What Else Counts as Evidence in Evidence-based Social Work*? „Social Work Education" 2003, nr 1, s. 87.
29 Ibidem, s. 209.
30 Badania ewaluacyjne programów (*programme evaluation*) są najdardziej dynamicznie rozwijającą się na świecie dziedziną ewaluacji. Szczególnie użyteczne mogą być projekty realizowane w ramach, wcześniej wspomnianego tutaj modelu CIPP czy nurtu określanego jako *model theory-driven evaluation* rozwijanego w pracach S. Donaldsona. Niestety, badania ewaluacyjne prowadzone w Polsce, odwołujące się w większości do archaicznej, silnie zbiurokratyzowanej, technokratycznej oraz ekonometrycznej perspektywy metodologicznej, rzadko kiedy dostarczają wiedzy użytecznej w praktyce. Raporty są „intelektualnie puste", niczego nie wnoszą poza dostarczaniem „dowodów" sukcesu lub fiaska programu. Dlatego ich lektura wymaga głębokiego wysiłku intelektualnego. Między wierszami trzeba doszukiwać się informacji o czynnikach decydujących o sukcesie lub niepowodzeniu konkretnej interwencji społecznej.

metodologicznych dla uzyskanych wyników owocuje daleko idącą, wewnętrzną dyferencjacją EBSW. Ostatnio, coraz częściej kwestionuje się przydatność danych wytworzonych w ramach paradygmatu, który nakazywał odwzorowywać metody badań przyrodniczych w badaniach społecznych. Pozytywizm i empiryzm oraz tworzona w jego ramach wiedza o człowieku i społeczeństwie nie jest już jedynym źródłem „dowodów" empirycznych wykorzystywanych w EBSW. Coraz większym zainteresowaniem i uznaniem cieszą się badania wykorzystujące założenia paradygmatu humanistyczno-interpretatywnego. Są one szczególnie wyraźne w nowszych nurtach badań w działaniu[31] oraz w badaniach zorientowanych na uczestnictwo (*participatory-oriented research*). Analizując ich użyteczność dla pracy socjalnej Beth Humphries dochodzi do wniosku, że powinny być one skierowane na „przekazanie władzy w ręce tych, którzy są często pozbawieni wpływu na kształt procesów społecznych" oraz że zasadą tkwiącą u podstaw badań tego typu jest „traktowanie badanych jako współpracowników, osoby, z których wiedzą i sposobami widzenia świata należy się liczyć w trakcie podejmowania decyzji"[32].

Szeroka paleta źródeł, które można traktować jako „dowody" stanowi dużą szansę dla implementacji EBP w pracy socjalnej. W podeściu *evidence-based social work* godne zaufania dane empiryczne są niezbędne:

- w trakcie podejmowania decyzji o działaniu terapeutycznym lub profilaktycznym,
- w sytuacji kiedy praktyk chce wyjaśnić przyczyny powodzenia lub niepowodzenia podjętych działań,
- kiedy poszukuje dowodów na to, że działanie przyniosło zaplanowane rezultaty.

Dane te mogą mieć zarówno charakter ilościowy, jak i jakościowy oraz pochodzić z badań realizowanych w ramach wielu konkurujących ze sobą paradygmatów współczesnych badań społecznych. Jednak decyzja, którym danym ufać, a którym mniej, do łatwych nie należy. Zawodne i mylące są zarówno dane pochodzące z badań esperymentalnych, jak i sondażowych, realizowanych w ramach strategii „case study" (studium przypadku), badań etnograficznych, fenomenograficznych, teorii ugruntowanej (*grounded theory*), ewaluacyjnych czy badań w działaniu. Trzeba odwołać się do doświadzenia i wiedzy z zakresu metodologii nauk, by sprostać temu zadaniu. Sądzę, że skutecznym zabiegiem zmiejszającym ryzyko odwołania się do danych i niskiej wartości jest zastosowanie metodologicznego zabiegu triangulacji teorii, badaczy oraz triangulacji źródeł[33].

Szczególnie w pracy socjalnej kwestia doboru możliwie najlepszych, dostępnych i godnych zaufania „dowodów empirycznych" ma główne znaczenie – zwłaszcza jeśli ma się na uwadze fakt znaczenia sądów wynikających z doświadczenia zawodowego praktyka oraz roli preferencji klienta w EBSW. W dyskusji, którą rejestruje literatura przedmiotu, wynika, że tworzenie godnych zaufania źródeł wymaga:

1. Potwierdzenia związku między udokumentowaną interwencją oraz obserwowanymi rezutlatami działania.

31 Por. *Badania w działaniu. Pedagogika i antropologia zaangażowane*. H. Cervinkowa, D. Gołębniak (red.), Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2010.
32 B. Humphries, op. cit. s. 87.
33 Triangulacja jest zabiegiem polegającym na porównywaniu różnych wersji badanego miejsca. Por. K. Konarzewski, *Jak uprawiać badania oświatowe. Metodologia praktyczna*, WSiP, Warszawa 2000, s. 33.

2. Następstwa czasowego – faktu, że interwencja zawsze poprzedza zaobserwowane rezultaty działania.
3. Wyeliminowania prawdopodobieństwa istnienia alternatywnych wyjaśnień osiągniętych rezultatów działania[34].

Jednocześnie podkreśla się słabości modeli eksperymentalnych w badaniach, które wynikają z ograniczonych możliwości przeniesienia wyników laboratoryjnych badań do naturalnych warunków życia oraz nieuprawnionego uogólniania rezultatów badań, prowadzonych na bardzo małych próbach na szersze zbiorowości.

Generalnie, wiele kwestii o podstawowym znaczeniu dla praktyki EBSW oczekuje na rozstrzygnięcie. Ich lista jest pokaźna. Tworzą ją pytania o:

a) dowody świadczące o efektywności działania,
b) wpływy władzy,
c) konflikt hierarchii,
d) definicję dowodu,
e) ograniczenia, które napotyka się uznając dane empiryczne za dowody (wynikające ze zróżnicowania obszarów działania praktycznego, „inflacji" dowodów, wartości dokonywanych ocen itp.),
f) możliwości wykorzystania wyników badań nad grupami do jednostkowych sytuacji i pojedynczych klientów (konflikt między wiedzą nomotetyczną a idiograficzną),
g) sposób interpretacji terminu „skuteczność" i dylematy moralne z tym związane,
h) rozpowszechnianie, adaptowanie i zastosowanie danych uznawanych za dowody[35].

Uwagi końcowe

EBSW jest przykładem konceptualizacji pracy profesjonalnej, którego ładunek intelektualny zdaje się znakomicie wpisywać w założenia modelu organizowania społeczności lokalnej/środowiskowej pracy socjalnej[36]. Zmiana paradygmatu pracy socjalnej, którą zapowiada przywołany model, może nastąpić po spełnieniu szeregu warunków brzegowych. Wśród nich dwa mają najważniejsze znaczenie. Pierwszym jest profesjonalizacja pracy podmiotów, zajmujących się animacją i organizacją społeczności lokalnej.

Jak wcześniej podkreślałem, EBSW wyznacza nowy, interesujący model praktyki profesjonalnej. Zakłada on konieczność integracji w praktyce, postrzeganych dotąd jako osobne, trzech sfer – badań naukowych, doświadczenia zawodowego oraz potrzeb i preferencji adresatów działania. Postulat tego typu oznacza w istocie głęboką redefinicję praktyki profesjonalnej. Praktyk

34 Por. S. J Wells, L. M. Merritt, and H. E. Briggs, *Bias, Racism and Evidence-based Practice: The Case for More Focused Development of the Child Welfare Evidence Base*, „Children and Youth Services Review" 2009, nr 11, s. 1162.
35 Por. E. J. Mullen, A. Shlonsky, S. E. Bledsoe, J. L. Bellamy, op. cit., s. 67.
36 Por. B. Bąbska, M. Dudkiewicz, P. Jordan, T. Kaźmierczak, E. Kozdrowicz, M. Mendel, M. Popłońska-Kowalska, M. Rymsza, B. Skrzypczak, *Ramowy Model Środowiskowej Pracy Socjalnej/Organizowania Społeczności Lokalnej*, Warszawa 2011.

przestaje się wpisywać jedynie w rolę biernego wykonawcy narzucanych z zewnątrz pomysłów leczących to wszystko, co uznano za nieprawidłowe, złe lub nieskuteczne. Odrzuca model „adaptacyjnego technika" sprawnie „obsługującego" zastane zestawy biurokratycznych procedur, kierując się w stronę działań charakteryzujących „praktyka mądrego w działaniu".

W ramach EBSW praktyk aktywnie i podmiotowo poszukuje wiarygodnych danych. Mają mu one pomóc w podjęciu decyzji, jakiego rodzaju interwencje są najbardziej właściwe z punktu widzenia potrzeb konkretnego adresata czy adresatów oraz wymogów sytuacji (kontekstu), w ramach której działanie przebiega. Inny, równie ważny, rodzaj danych niezbędnych w pracy profesjonalnej to „dowody zmiany". O ile wcześniej wspomniane dane pochodzą „z zewnątrz" – praktyk jest ich aktywnym użytkownikiem, o tyle w tym przypadku pojawia się konieczność korzystania z danych, dostarczanych przez badania własnej praktyki. Mogą być to wnioski z badań ewaluacyjnych lub badań w działaniu (*action-research*).

Sięganie po „dowody zmiany" w ramach EBSW ma szczególne znaczenie dla sukcesu omawianego tutaj modelu środowiskowej pracy socjalnej. Zakłada on konieczność respektowania warunku brania na siebie szczególnego rodzaju odpowiedzialności – „odpowiedzialności przed" (*accountability)*. Praktycy korzystający z pieniędzy podatników, mają obowiązek informowania liczne grona zainteresowanych podmiotów (*stakeholders*) o efektach lub rezultatach podejmowanych przez siebie działań. Lista wspomnianych wyżej podmiotów jest pokaźna. Obejmuje ona polityków szczebla centralnego i lokalnego, opinię publiczną, adresatów działania itp.

Warto jednak zauważyć, że istnieje szereg wyzwań i przeszkód, które trzeba będzie pokonać w trakcie implementacji modelu na szerszą skalę[37]. Podejście to trafia na bardzo niekorzystny kontekst społeczny i kulturowy. Wpływy, jakie także i w Polsce zyskuje ideologia neoliberalna sprowadzająca człowieka do roli konsumenta, próby „urynkowienia" i prywatyzacji usług społecznych, postępująca dehumanizacja życia społecznego, to tylko niektóre przykłady czynników, które mogą sprzyjać upowszechnianiu się karykaturalnych odmian EBSW.

Upowszechnienie *evidence-based social work* powinno być poprzedzone bardzo głęboką zmianą w sferze kształcenia i doskonalenia kadry. Odnosi się to w równym stopniu do zmiany filozofii kształcenia, treści programowych oraz jego form i metod. Warto tutaj odwołać się do bogatych, dobrze opisanych w literaturze przedmiotu doświadczeń zgromadzonych w innych krajach.

37 Wnikliwej analizy zagrożeń, jakie niesie ze sobą upowszechnianie w praktyce niektórych, wąsko rozumianych, ujęć EBP dokonała ostatnio E. Kantowicz. Por. E. Kantowicz, *Koncepcja praktyki pracy socjalnej opartej na efektach (evidence-based practice) – wyzwanie czy zagrożenie dla współczesnej profesjonalizacji pracy socjalnej*? w: *Ewaluacja w pracy socjalnej. Badania, kształcenie, praktyka*, J. Szymanowska (red.), Wyd. Impuls, Kraków 2011, s. 25n.

Noty
o autorach

Maria Mendel dr hab., profesor Uniwersytetu Gdańskiego, pedagog społeczny, pracownik UG, kierownik Zakładu Pedagogiki Społecznej w Instytucie Pedagogiki Wydziału Nauk Społecznych. Autorka wielu publikacji i ekspertyz dotyczących rozwoju społecznego, polityki edukacyjnej i pracy socjalnej. Uczestniczka polskich i międzynarodowych projektów naukowo-badawczych i wdrożeniowych w obszarze edukacji i animacji społecznej oraz jakości kształcenia akademickiego. Ekspertka Stowarzyszenia Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych oraz Collegium Civitas.

Marek Rymsza doktor socjologii, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert Instytutu Spraw Publicznych. Specjalizuje się w porównawczej polityce społecznej, w tym w zakresie aktywizujących programów wsparcia oraz w problematyce organizacji non profit. Redaktor naczelny kwartalnika „Trzeci Sektor", członek Laboratorium „Więzi".

Anna Olech doktor socjologii, adiunkt w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, pracownik naukowy Instytutu Rozwoju Służb Społecznych. Zainteresowania badawcze: praca socjalna, pomoc społeczna, polityka społeczna, społeczności lokalne. Ekspert Instytutu Spraw Publicznych.

Magdalena Dudkiewicz doktor socjologii, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie prowadzi zajęcia z dziedziny pomocy społecznej, organizacji pozarządowych i animacji kultury w środowisku lokalnym. Ekspertka Instytutu Spraw Publicznych. Badaczka organizacji pozarządowych. Sekretarz redakcji kwartalnika „Trzeci Sektor".

Tomasz Schimanek polityk społeczny, ekspert Akademii Rozwoju Filantropii i Instytutu Spraw Publicznych. Szkoleniowiec i doradca instytucji samorządowych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców i funduszy lokalnych w zakresie rozwoju współpracy międzysektorowej. Członek Rady Działalności Pożytku Publicznego drugiej kadencji, członek Rady Programowej kwartalnika „Trzeci Sektor".

Anna Krajewska doktor, socjolog, prawnik, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, specjalista ds. monitoringu prawa w projekcie „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych". Specjalizuje się w socjologii prawa.

Kazimiera Wódz profesor zw. dr hab., psycholog, socjolog, od 1993 kieruje Studium Pracy Socjalnej w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Inicjatorka i realizatorka programów kształcenia w zakresie pracy socjalnej na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego. Jest członkiem Rad Programowych Kolegiów Pracowników Służb Społecznych w Bielsku Białej i w Czeladzi oraz Serii Wydawniczej Problemy Pracy Socjalnej wydawnictwa Akapit, przewodniczy Sekcji Pracy Socjalnej Polskiego Towarzystwa Socjologicznego.

Tomasz Kaźmierczak doktor socjologii, polityk społeczny, adiunkt w Zakładzie Teorii i Metod Pracy Socjalnej w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert Instytutu Spraw Publicznych. Zajmuje się problematyką pomocy społecznej, pracy socjalnej, a w ostatnich latach także ekonomią społeczną i rozwojem społeczności lokalnych.

Henryk Mizerek dr hab., jest profesorem Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Kieruje Katedrą Pedagogiki Ogólnej na Wydziale Nauk Społecznych. Zajmuje się problematyką kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz teorią i praktyką badań ewaluacyjnych w edukacji. Jego dorobek naukowy obejmuje kilkadziesiąt publikacji z zakresu stosowanych badań społecznych (w tym szczególnie ewaluacji), problemów jakości kształcenia uniwersyteckiego oraz kształcenia i przygotowania zawodowego nauczycieli.

Laboratorium Innowacji Społecznej

Laboratorium Innowacji Społecznej (LIS) to stały zespół ekspertów i badaczy, skupiający osoby łączące wiedzę teoretyczną i praktyczną z obszaru polityki i pedagogiki społecznej, a szczególnie pracy socjalnej i aktywności lokalnej.

Działalność LIS koncentruje się wokół wypracowania modelu organizowania społeczności lokalnej/środowiskowej pracy socjalnej lokalnej (metodologia i narzędzia stanowiące warsztat pracownika socjalnego) oraz standaryzacji środowiskowej pracy socjalnej jako kwalifikowanej usługi społecznej.

Zadaniem LIS jest integrowanie i opracowywanie całego dorobku merytorycznego projektu.

Za koordynację pracami LIS oraz tworzenie przestrzeni do współpracy merytorycznej przedstawicieli środowisk akademickich oraz instytucji pomocy i integracji społecznej odpowiedzialne jest Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL. Partnerem przedsięwzięcia jest Instytut Spraw Publicznych.

Do udziału w LIS zapraszani są także polscy eksperci i praktycy oraz zagraniczni specjaliści pracujący ze społecznościami lokalnymi.

W ramach Laboratorium Innowacji Społecznej, obok stałej pracy koncepcyjnej oraz analityczno-badawczej:

- **organizowane są cykliczne spotkania i konferencje:**

Rokrocznie w listopadzie odbywa się Konferencja Pracowników Socjalnych, której tematyka dotyczy różnorodnych aspektów wdrażania Modelu Organizowania Społeczności Lokalnej i praktycznych doświadczeń w pracy ze społecznościami. Konferencje skupiają praktyków, osoby zainteresowane pracą środowiskową, zarządzające pomocą społeczną na szczeblu samorządowym.

W 2010 r. głównym celem konferencji była wymiana doświadczeń oraz wypracowanie wskazówek rekomendacji dla tworzonego modelu środowiskowej pracy socjalnej/ organizowania społeczności lokalnej. Podczas konferencji zaprezentowane zostały również dobre praktyki dotyczące aktywizacji społeczności lokalnych.

W roku 2011 tematem przewodnim konferencji był aspekt długotrwałego procesu pracy ze społecznością lokalną i włączania jej w proces zmiany. W ramach konferencji odbyły się debaty z udziałem teoretyków i praktyków pracy socjalnej, prezentacje brytyjskich doświadczeń pracy ze społecznością lokalną oraz pokazy filmów i dyskusje na temat wizerunku pracownika socjalnego.

Podczas konferencji w roku 2012 przedstawiono doświadczenia oraz pierwsze wnioski płynące z pilotażowego, testowego wdrażania modelu organizowania społeczności lokalnej. Zaproszone ekspertki brytyjskie przedstawiły natomiast doświadczenia i rozwiązania funkcjonujące w obszarze *community development* w Wielkiej Brytanii.

W 2011 r. odbyła się również konferencja „Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce – 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej" poświęcona prezentacji badań pracowników socjalnych (m.in. poziomu satysfakcji zawodowej, źródeł stresu, postrzegania profesji pracownika socjalnego, deklarowanych systemów wartości).

W 2013 r. podczas konferencji „Organizator społeczności lokalnej – rozwój, profesja, wyzwania" powołane zostało Ogólnopolskie Forum Organizatorów Społeczności Lokalnych. Głównym celem działania Forum jest stymulowanie rozwoju społeczności

lokalnych przy wykorzystaniu modelu organizowania społeczności lokalnej oraz zwiększanie kompetencji środowiska organizatorów społeczności lokalnej.

W 2012 r. odbyły się seminaria skierowane do decydentów szczebla samorządowego, podczas których prezentowane były doświadczenia z pilotażowego wdrażania Modelu OSL, zbierano także uwagi i rekomendacje dotyczące proponowanych przez nas rozwiązań w zakresie pracy ze społecznością.

W 2013 r. prowadzone są szkolenia dla 3 tys. pracowników socjalnych ukierunkowane na zapoznanie ich z Modelem OSL, w tym etapami pracy ze społecznością, oraz doświadczeniami z jego wdrażania.

• **odbywają się wizyty studyjne:**

We wrześniu 2011 r. eksperci LIS zapoznawali się z duńskimi rozwiązaniami w zakresie organizowania społeczności lokalnej, które są uznawane za modelowe podejścia w aktywizującej polityce społecznej i pracy ze społecznością lokalną.

Nowe doświadczenia i zdobyta wiedza posłużyły do weryfikacji i konfrontacji założeń polskiego modelu organizowania społeczności lokalnej/ środowiskowej pracy socjalnej.

• **wydawane są publikacje:**

Oblicza zmiany lokalnej. Studia przypadków, pod redakcją Magdaleny Dudkiewicz, Warszawa 2013

Pracownicy socjalni w procesie profesjonalizacji, Marta Łuczyńska, Warszawa, 2013

Praca socjalna jako edukacja ku zmianie, pod redakcją Marii Mendel i Bohdana Skrzypczaka, Prace Laboratorium Innowacji Społecznej (LIS), Zeszyt 3, Warszawa, 2013

Środowiskowe role zawodowe pracownika socjalnego, raport, Tomasz Kaźmierczak, Barbara Bąbska, Magdalena Popłońska-Kowalska, Marek Rymsza, Warszawa 2013

Praca socjalna w organizacjach pozarządowych, kwartalnik „Trzeci Sektor", numer specjalny 2012/2013

W stronę aktywnych służb społecznych pod redakcją Tomasza Kaźmierczaka i Marka Rymszy, Prace Laboratorium Innowacji Społecznej (LIS), Zeszyt 2, Warszawa, 2012

Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem, pod redakcję Marka Rymszy, Warszawa 2012

Organizowanie społeczności lokalnej. Analizy, konteksty, uwarunkowania; pod redakcją Bohdana Skrzypczaka, Prace Laboratorium Innowacji Społecznej (LIS), Zeszyt 1, Warszawa 2011

Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej raport pod redakcją Marka Rymszy, Warszawa 2011

Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym, raport po redakcją Magdaleny Dudkiewicz, Warszawa 2011

Stałe grono ekspertów Laboratorium Innowacji Społecznej

Bohdan Skrzypczak // kierownik LIS

Doktor pedagogiki społecznej, prezes Stowarzyszenia Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, kierownik Laboratorium Innowacji Społecznej, inicjator i dyrektor Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych Collegium Civitas. Adiunkt w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego. Kieruje pracami Laboratorium Innowacji Społecznej. Specjalizuje się w tworzeniu i badaniu społeczno-edukacyjnych programów rozwoju lokalnego.

Paweł Jordan // lider ds. edukacji

Przewodniczący Rady Programowej Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, superwizor w Stowarzyszeniu Trenerów Organizacji Pozarządowych STOP. Ekspert i trener CAL. Autor książek na temat wolontariatu oraz rozwoju społeczności lokalnej. Prezes Biura Obsługi Ruchów Inicjatyw Społecznych BORIS.

Barbara Bąbska // ekspert ds. animacji społecznej

Socjolog ze specjalnością praca socjalna, superwizor animacji i współpracy środowiskowej. Ekspertka i trenerka CAL. W latach 1983–2009 pracowała w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Radomiu, gdzie była odpowiedzialna m.in. za wdrażanie i koordynowanie programu CAL.

Magdalena Popłońska-Kowalska // ekspert ds. polityki społecznej

Pedagog pracy socjalnej, superwizor animacji i współpracy środowiskowej. Ekspertka i trenerka CAL. W latach 1992–2008 pracowała w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Poznaniu. Wykładowczyni w Kolegium Pracowników Służb Społecznych w Poznaniu.

Maria Mendel // opiekun naukowy

Profesor pedagogiki, prorektor ds. kształcenia Uniwersytetu Gdańskiego, w pracy naukowej podejmuje problematykę partnerstwa edukacyjnego, animacji współpracy środowiskowej, edukacji społecznej.

Marek Rymsza // ekspert ds. pracy socjalnej

Doktor socjologii, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert Instytutu Spraw Publicznych. Specjalizuje się w porównawczej polityce społecznej, w tym w zakresie aktywizujących programów wsparcia oraz w problematyce organizacji non-profit. Redaktor naczelny kwartalnika „Trzeci Sektor", członek Laboratorium „Więzi".

Tomasz Kaźmierczak // ekspert ds. mediacji

Doktor socjologii, polityk społeczny, adiunkt w Zakładzie Teorii i Metod Pracy Socjalnej w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert Instytutu Spraw Publicznych. Zajmuje się problematyką pomocy społecznej, pracy socjalnej, a w ostatnich latach także ekonomią społeczną i rozwojem społeczności lokalnych.

Magdalena Dudkiewicz // ekspert ds. mediacji

Doktor socjologii, adiunkt w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie prowadzi zajęcia z dziedziny pomocy społecznej, organizacji pozarządowych i animacji kultury w środowisku lokalnym. Ekspertka Instytutu Spraw Publicznych. Badaczka organizacji pozarządowych. Sekretarz redakcji kwartalnika „Trzeci Sektor".

Publikacja powstała w ramach projektu systemowego *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej*. Projekt jest finansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Priorytetu I *Zatrudnienie i integracja społeczna* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 1.2 *Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej*.

Projekt realizowany w latach 2009–2014.

Lider projektu:

Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich

Partnerzy projektu:

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

odkryj siłę społeczności cal.

Redaktor serii „Prace Laboratorium Innowacji Społecznej": **Bohdan Skrzypczak**
Recenzja naukowa: **prof. dr hab. Anna Michalska**
Redakcja: **Barbara Gruszka**
Projekt graficzny okładki i skład: **Pracownia C&C**

© Copyright by Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014

Przedruk materiałów Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą Centrum. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych jest dozwolone z podaniem źródła.

Zawarte w tej publikacji poglądy i konkluzje wyrażają opinię autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

ISBN: 978-83-7689-179-8

Wydawca:
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. 22 55 64 260, faks 22 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Druk: **Proprint Usługi Poligraficzne Piotr Piwkowski**

PUBLIKACJA BEZPŁATNA