

KAZIMIERA WÓDZ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0677-6622>

KRYSZYNA FALISZEK

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6192-6964>

BLASKI I CIENIE PROFESJONALIZACJI PRACY SOCJALNEJ W POLSCE PO ROKU 1990. GŁOS W DYSKUSJI¹⁾

ABSTRAKT

W artykule podjęto próbę przedstawienia procesu profesjonalizacji pracy socjalnej w Polsce po 1989 r. Pokazano jego przebieg w ujęciu klasycznego modelu atrybucyjnego oraz w ujęciu koncepcji Abbotta, w której istotą procesu profesjonalizacji jest przede wszystkim funkcjonowanie profesji w złożonym systemie zależności wewnętrznych i zewnętrznych. Analizy wskazują, że proces profesjonalizacji pracy socjalnej w Polsce jest obecnie dalece niekompletny, a dokonujące się i planowane zmiany w systemie pomocy społecznej raczej nie będą sprzyjać jego rozwojowi. Mamy do czynienia ze swoistymi praktykami monopolistycznymi państwa w kształtowaniu instytucjonalnych podstaw pomocy społecznej zgodnie z interesami administracji centralnej, która dąży do przerzucenia odpowiedzialności za realizowane działania na podmioty zewnętrzne, zachowując dla siebie pełne, a nawet zwiększone możliwości wywierania wpływu oraz prowadzenia kontroli. Wpisuje się w to również dokonująca się próba standaryzacji usług socjalnych, będąca w ostatecznym efekcie elementem deprofesjonalizacji pracy socjalnej.

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, praca socjalna, profesjonalizacja, usługi socjalne

¹⁾ Niniejszy tekst jest skróconą wersją rozdziału pt. „State regulation of the social work profession: an example from Poland” w pracy: *Social and Caring Professions in European Welfare States*, B. Blom, L. Evertsson, M. Perlinski (red.), Policy Press, Bristol, 2017, s. 99–113.

WPROWADZENIE

Przedmiotem refleksji podjętej w artykule są procesy profesjonalizacji pracy socjalnej w Polsce po 1990 roku. Przyjęcie takiej cezury nie oznacza lekceważenia istniejących tradycji i osiągnięć wielu pokoleń uczonych, którzy tworzyli zręby edukacji do pracy socjalno-oświatowej w Polsce. Nie ulega jednak wątpliwości, że w ostatnim ćwierćwieczu nastąpił bezprecedensowy wzrost możliwości kształcenia w dziedzinie pracy socjalnej, nie tylko w ramach studiów pedagogicznych, ale także innych dyscyplin akademickich, takich jak polityka społeczna czy socjologia, a od 2008 r. w ramach pracy socjalnej jako samodzielnego kierunku studiów uniwersyteckich. Otwarcie możliwości uzyskania dyplomu studiów wyższych w dziedzinie pracy socjalnej (początkowo I stopnia, obecnie także II stopnia) było kamieniem milowym na drodze ku profesjonalizacji pracy socjalnej w Polsce, choć zapewne nie był to jedyny czynnik mający wpływ na kształtowanie publicznego wizerunku zawodu i praktyczną działalność rosnącej rzeszy wykwalifikowanych kadr pomocy społecznej. Czynnikiem równie ważnym były regulacje prawne w dziedzinie szeroko rozumianej polityki społecznej, poczynając od przełomowej Ustawy o Pomocy Społecznej z 1990 r., poprzez liczne akty prawne, ustawy i rozporządzenia dotyczące obszarów istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa socjalnego obywateli, wprowadzane w kolejnych latach. Główną tezą artykułu jest stwierdzenie, że rozwój profesjonalnej pracy socjalnej w ostatnich kilkunastu latach w Polsce dokonywał się niejako odgórnie, pod wpływem regulacji ustanawianych na szczeblu rządowym, resortowym, z ograniczonym wsparciem ze strony przedstawicieli partnerów społecznych, praktyków czy środowiska akademickiego. Teza ta odnosi się w sposób szczególny do prób „modernizacji” służb społecznych, realizowanych w latach 2007–2013 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Podjęte w tym okresie działania na rzecz standaryzacji pracy socjalnej miały w założeniu przyczynić się do podniesienia skuteczności służb społecznych w walce z wykluczeniem społecznym. Ubocznym efektem reform, podejmowanych z inicjatywy i pod kontrolą władz centralnych, było jednak osłabienie autonomii

i zdolności samoregulacyjnych środowiska profesjonalistów. Uważamy bowiem, że ukrytą przesłanką prac zmierzających do standaryzacji usług społecznych, w tym pracy socjalnej, było wpływające z ducha neoliberalnego („nowego menadżeryzmu”) dążenie do ograniczenia bezpośredniego zaangażowania państwa i jego agend w świadczenie pomocy społecznej.

ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE. WYKORZYSTANE ŹRÓDŁA

Problematyka profesjonalizacji pracy socjalnej stanowiła przedmiot zainteresowań licznych grona badaczy (por. np.: Flexner, 1915; Greenwood, 1957; Wenocour, Reisch, 1983; Abbott, 1988, 1995). Na użytek obecnego artykułu ograniczymy się do zasygnalizowania dwóch głównych stanowisk. Pierwsze z nich, reprezentowane przede wszystkim przez Ernesta Greenwooda (1957), jest oparte na założeniu, że profesje mogą być opisane za pomocą listy cech (atrybutów), które pozwalają odróżnić je od zawodów. Szeroko znana definicja profesji Greenwooda zawiera pięć takich atrybutów: uporządkowany zasób wiedzy, wykorzystywany w praktyce, uznany publicznie autorytet, kontrola społeczna w ramach społeczności zawodowej, akceptowany powszechnie kodeks etyczny i podzielana kultura profesjonalna (Weiss-Gal, Welbourne, 2008, s. 282). Podejście atrybucyjne, choć krytykowane za ahistoryczny „naturalizm” i uproszczony funkcjonalizm, po wielokroć modyfikowane przez badaczy uznających kryteria wskazane przez Greenwooda za niewystarczające, nadal wykorzystywane jest jako teoretyczna rama odniesienia w badaniach nad profesjonalizacją pracy socjalnej w wielu krajach (tamże).

Drugie podejście, określane niekiedy jako *power or control approach*, wyłoniło się z krytycznych dyskusji w socjologii z przełomu lat 60. i 70. ubiegłego wieku (Johnson, 1972; Larson, 1977; Abbott, 1988). Najbardziej znanym przedstawicielem tego podejścia jest Andrew Abbott, który zaprezentował je w książce z 1988 r. pt.: *The System of Professions*. Ujmując rzecz najkrócej, Abbott przyjmuje, że w analizie procesów kształtowania się zawodów i profesji należy zwrócić szczególną uwagę na zjawisko formalnego uznawania kompetencji do wykonywania określonego rodzaju pracy: „*To analyze professional development is to analyze how this link is created in work,*

how it anchored by formal and informal social structure and the interplay of jurisdictional links between professions determines the history of the individual professions themselves” (Abbott, 1988, s. 20). Jest sprawą oczywistą, że każda profesja działa w granicach wyznaczonych przez różne systemy regulacji: prawne, administracyjne, zwyczajowe itp. Czasem regulacje te są bardzo precyzyjne i adresowane do konkretnej grupy zawodowej, czasem zaś mają charakter ogólny lub odnoszą się do wielu profesji (na przykład zawodów medycznych, prawniczych itp.). Zdaniem Abbotta granice te nie są stałe, wręcz przeciwnie, są nieustająco kwestionowane zarówno na poziomie lokalnych praktyk, jak i roszczeń zgłaszanych przez poszczególne grupy zawodowe na poziomie narodowym (tamże, s. 2). Model Abbotta kładzie nacisk na wzajemną zależność rozwoju poszczególnych zawodów, co zasadniczo zmienia tradycyjne podejście do badań nad procesami profesjonalizacji. Jak wyjaśnia sam autor, w jego modelu wewnętrzna struktura profesji jest tylko jednym z wielu czynników w sporach o granice kompetencji i pozycje poszczególnych grup zawodowych. Równie ważne są społeczne mechanizmy prowadzące do powstawania i zanikania zapotrzebowania na określone typy działalności zawodowej czy też zmiany kryteriów oceny skuteczności i legitymizacji działalności realizowanej w ramach sektora publicznego w stosunku do podobnej działalności realizowanej w sektorze niepublicznym. Zmiany zachodzące w społeczeństwie mogą sprzyjać lub osłabiać efekt monopolizacji czy oligopolizacji profesji przez przyporządkowywanie ich do określonych „zadań”. *„Tasks are continually changing, jurisdictional weaknesses continually being challenged, so the proper unit of analysis is the the jurisdiction, or more generally, the larger task area”* (tamże, s. 90, 112).

W prezentowanych rozważaniach uwzględniamy zarówno pierwsze, jak i drugie podejście. Rozpoczynamy od krótkiego przypomnienia ewolucji systemu kształcenia do pracy socjalnej, a następnie przejdziemy do analizy przebiegu regulacji prawnych i instytucjonalnych ram praktyki pracy socjalnej w sektorze publicznym, rządowym, samorządowym oraz niepublicznym po 1990 roku.

Dalsze refleksje są oparte na kilku źródłach. Po pierwsze, są to nasze wieloletnie doświadczenia w dziedzinie edukacji do pracy socjalnej, gromadzone od początku lat 90. w ramach studiów I i II stopnia, a także studiów

podyplomowych prowadzonych na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego. Po drugie, to doświadczenia obu autorek związane z doskonaleniem kadr pomocy społecznej w ramach Centralnej (K. Wódz) i Regionalnej (K. Faliszek) Komisji ds. specjalizacji I i II stopnia w zawodzie pracownika socjalnego. Po trzecie, w przygotowaniu artykułu korzystamy z oficjalnych dokumentów i ekspertyz przygotowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, dostępnych na stronie internetowej Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich oraz innych podmiotów, zaangażowanych w prace nad standaryzacją usług pomocy i integracji społecznej (Projekt 1.18). Wreszcie, po czwarte, korzystamy z wyników naszych własnych badań, realizowanych w ramach wieloletniego programu badawczego Studium Pracy Socjalnej IS UŚ pt: *Transformacja systemu pomocy społecznej a wyzwania dla edukacji w pracy socjalnej* oraz autorskich ekspertyz, przygotowanych dla Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie (p. Bibliografia).

PROFESJONALIZACJA PRACY SOCJALNEJ W POLSCE W UJĘCIU ATRYBUCYJNYM

Początki pracy socjalnej w Polsce datują się na lata 20. ub. wieku i są wyraźnie związane z działalnością Heleny Radlińskiej²⁾. Osiągnięcia okresu międzywojennego zostały po II wojnie światowej odrzucone przede wszystkim z przyczyn ideologicznych. Dopiero na przełomie lat 50. i 60. XX wieku zaczęto odbudowywać służby społeczne, chociaż w kształcie bardzo ograniczonym, przywracając funkcję opiekuna społecznego i uruchamiając pierwsze szkoły pracowników socjalnych – w 1966 r. zawód pracownika socjalnego pojawił się w ministerialnym wykazie zawodów, co pozwoliło uruchomić kształcenie w kolegiach medycznych (o statusie szkoły średniej). Proces kształtowania się instytucjonalnych podstaw pomocy społecznej od końca lat 60. zmierzał ku stworzeniu środowiskowych służb społecznych, powiązanych funkcjonalnie ze służbą zdrowia. Wskazują na to dalsze losy

²⁾ Osiągnięcia Heleny Radlińskiej (1879–1954) są powszechnie znane – stąd nie ma potrzeby, aby je tutaj przywołać.

ośrodków opiekuna społecznego, w 1975 r. włączonych w ramy zespołów opieki zdrowotnej jako działy służb społecznych, które stanowiły margines podstawowej działalności służby zdrowia i nie miały szans na jakiegokolwiek samodzielne działania. Brak regulacji legislacyjnych w zakresie pomocy społecznej spowodował, że udzielanie różnych form pomocy zależało w dużej mierze od decyzji organu administracji państwowej (w resorcie zdrowia), który dysponował odpowiednimi funduszami na ten cel. Uznaniowy charakter świadczeń pomocy społecznej, brak gwarancji podmiotowych i możliwości dochodzenia swoich praw przez klientów, słabość organizacyjna i kadrowa powodowały, że praca socjalna nie spełniała pokładanych w niej nadziei.

Rzeczywiste zmiany w rozwoju pracy socjalnej i zawodu pracownika socjalnego w naszym kraju nastąpiły dopiero po transformacji ustrojowej z 1989 r., w procesie decentralizacji władzy i rozwoju lokalnej samorządności. Dzięki ustawie z 1990 r. pomoc społeczna zyskała na znaczeniu jako ważna dziedzina polityki społecznej państwa, a praca socjalna została oficjalnie włączona do wykazu obowiązkowych form pomocy, realizowanych przez samorządy terytorialne. Wyraźnie przyspieszył także proces profesjonalizacji zawodu pracownika socjalnego, między innymi dzięki rozwojowi kształcenia, już nie tylko na poziomie średnim, ale także na poziomie wyższym (w uniwersytetach i innych szkołach wyższych).

Odnosząc się do tradycyjnego, atrybucyjnego modelu profesjonalizacji, trzeba stwierdzić, że pomimo ponad 25-letnich wysiłków w tym kierunku, w Polsce proces profesjonalizacji pracy socjalnej nadal charakteryzuje wiele braków i słabości. Wprawdzie jest to zawód uznany oficjalnie za odrębny (od 1966 r. wyodrębniony w klasyfikacji zawodów) i od 1990 r. mający charakter zawodu regulowanego, to wciąż nie jest do końca doprecyzowane, na czym ma polegać praca socjalna w systemie pomocy społecznej. Nadal też toczą się dyskusje na temat teoretycznego zakotwiczenia profesjonalnej praktyki – na ile powinna ona czerpać z innych dziedzin nauki (pedagogiki, socjologii, psychologii), a na ile tworzyć własne, odrębne podstawy naukowe.

Zmiana realiów ustrojowych i miejsca pomocy społecznej w systemie polityki społecznej wpłynęły w sposób istotny zarówno na strukturę organizacyjną, w jakiej działają pracownicy socjalni, jak i na standardy kształcenia.

Z uwagi na przypisanie pracy socjalnej do działalności przede wszystkim instytucji publicznych (ośrodki pomocy społecznej w strukturach samorządu lokalnego), pracownicy socjalni zostali obarczeni w bardzo dużym stopniu zadaniami o charakterze administracyjnym, biurokratycznym, co znacząco ogranicza ich możliwości realizowania pracy socjalnej, rozumianej jako działania metodyczne oparte na profesjonalnej wiedzy i profesjonalnych umiejętnościach. Jednocześnie jednak, w wyniku regulacji prawnych ściśle określających dostęp do zawodu pracownika socjalnego, stali się oni niemal wyłącznymi „dysponentami” profesjonalnej pracy socjalnej³⁾. W efekcie pracownicy socjalni mają dość ograniczone możliwości podejmowania decyzji związanych z pracą na podstawie swojej profesjonalnej wiedzy, umiejętności i wartości. Przygotowywane w Polsce zmiany związane ze standaryzacją jakości usług instytucji pomocy społecznej zmierzają w praktyce do dalszego ograniczenia tych możliwości.

Lata 1990–2004 to również okres bardzo dynamicznego, ale i chaotycznego rozwoju programów edukacyjnych dla pracowników socjalnych zarówno na poziomie szkolnictwa średniego, jak i wyższego. Na poziomie średnim powstały Kolegia Pracowników Służb Społecznych, dające uprawnienia do wykonywania zawodu, a równolegle w szkołach wyższych w ramach różnych kierunków (przede wszystkim pedagogiki i socjologii) pojawiły się specjalizacje w zakresie pracy socjalnej, również dające uprawnienia zawodowe.

W drugiej połowie lat 90. rozporządzeniem ministra pracy i polityki społecznej wprowadzono pierwszy i drugi stopień specjalizacji zawodowej dla pracowników socjalnych oraz specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej, obowiązkową dla wszystkich kierujących jakimikolwiek

³⁾ Po wielu zmianach i nowelizacjach ostatecznie Ustawa o pomocy społecznej zawęziła krąg osób uprawnionych do wykonywania zawodu pracownika socjalnego do trzech grup: 1) absolwentów kolegiów pracowników służb społecznych; 2) absolwentów studiów wyższych na kierunku praca socjalna i 3) absolwentów studiów wyższych o specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego na jednym z kierunków: pedagogika, pedagogika specjalna, politologia, polityka społeczna, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie, którzy ukończyli je do 31 grudnia 2013 r. (tekst jednolity Dz.U. 2015, poz. 163).

instytucjami w tym systemie. Zostały także określone szczegółowe wymagania i minima programowe dla wszystkich podmiotów oferujących kształcenie oraz szkolenia specjalistyczne. W 2006 r. praca socjalna zyskała status samodzielnego kierunku studiów na poziomie licencjatu, a od 2011 r. także na poziomie studiów magisterskich.

W tym okresie pojawiły się także próby samoorganizacji środowiska pracowników socjalnych. Powstało Polskie Towarzystwo Pracowników Socjalnych (PTPS), które przygotowało projekt ustawy o zawodzie pracownika socjalnego, ale nie znalazł on uznania zarówno w oczach ekspertów i przedstawicieli władzy, jak i sporej części reprezentantów samego środowiska. PTPS nie odgrywa dziś żadnej roli ani w integracji środowiska pracowników socjalnych, ani w budowaniu prestiżu zawodu, jednak jego niekwestionowanym osiągnięciem jest Kodeks Etyki z 1998 r., który stworzono na podstawie podobnych dokumentów istniejących w krajach zachodnich. Elementy kodeksu zostały zawarte w przepisach ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., niestety, jak pokazują badania (Dutkiewicz, 2011; Rymśza, 2012), nie jest on dokumentem szeroko obecnym w codziennej praktyce zawodowej pracowników socjalnych.

Na koniec można jeszcze dodać, że zawód pracownika socjalnego lokuje się dość nisko na skali prestiżu zawodów w Polsce, do czego niewątpliwie przyczynia się również niski poziom wynagrodzeń, odbiegający *in minus* od wynagrodzeń innych grup pracowników samorządowych.

Podsumowując ten wątek, można stwierdzić, że w tym ujęciu proces profesjonalizacji pracy socjalnej w Polsce jest obecnie dalece niekompletny, a dokonujące się i planowane zmiany w systemie pomocy społecznej raczej nie będą sprzyjać jego rozwojowi.

PROFESJONALIZACJA PRACY SOCJALNEJ W POLSCE W UJĘCIU KONCEPCJI ABBOTTA

Analiza przemian dokonujących się w Polsce po 1989 r. wskazuje, że o wiele ciekawsze spojrzenie na kształtowanie się profesji pracy socjalnej daje model zaproponowany przez Abbotta. W tym modelu istotą procesu profesjonalizacji jest sama wykonywana praca, a nie jej organizacja, a przede wszystkim

funkcjonowanie profesji w złożonym systemie zależności wewnętrznych i zewnętrznych (Abbott, 1988).

W procesie profesjonalizacji zawodowej pracowników socjalnych w Polsce wyłania się trzech głównych aktorów: poza samymi pracownikami socjalnymi są to przedstawiciele szeroko pojętego środowiska akademickiego, którzy od lat 90. konsekwentnie wprowadzają metodyczną pracę socjalną do polskiej nauki (w tym do systemu kształcenia), a także do praktyki systemu pomocy społecznej, oraz przedstawiciele administracji centralnej, których działalność jest zorientowana przede wszystkim na tworzenie regulacji prawnych i organizacyjnych dotyczących pracy socjalnej. Z naszych doświadczeń jako osób uczestniczących w tym procesie od początku wynika, że coraz większa rola w nim przypada temu trzeciemu, instytucjonalnemu aktorowi. Nie ma w samym tym fakcie nic niewłaściwego, jest to w pewnym sensie naturalna kolej rzeczy w przebiegu każdej postępującej instytucjonalizacji w jakimś obszarze, niemniej jednak warto zwrócić uwagę na pewne sygnały, które mogą budzić niepokój. Z upływem czasu, zwłaszcza w związku z dokonującą się przez wiele lat decentralizacją państwa i dominacją retoryki neoliberalnej w oficjalnym dyskursie politycznym, coraz wyraźniej było widoczne dążenie administracji rządowej do zmonopolizowania owego dyskursu i ograniczenia nań wpływu ze strony zarówno środowisk eksperckich (akademickich), jak i samych pracowników socjalnych. Przykładem niech będzie to, że tworząc nowe pola do edukacji w zakresie pracy socjalnej, funkcje nadzoru nad treścią i certyfikacją szkoleń powierzono Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, powołanej przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. W ten sposób administracja rządowa uzyskała uprzywilejowaną pozycję w systemie tworzenia i kontrolowania standardów kształcenia do pracy socjalnej w Polsce, kosztem środowisk akademickich i samych pracowników socjalnych.

Przedstawione wcześniej analizy przebiegu kształtowania się i zmian regulacji prawno-organizacyjnych związanych z obszarem pracy socjalnej wyraźnie wskazują, że mamy do czynienia z procesem swoistej instrumentalizacji roli środowiska akademickiego, zgodnie z interesami administracji centralnej (reprezentowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej). Praktyki monopolistyczne państwa nasiliły się szczególnie po 2004 r.,

w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i dostępem do znaczących środków finansowych w ramach unijnych funduszy strukturalnych. Tendencje te zarysowały się jeszcze bardziej w latach 2007–2013, w związku z realizacją Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego), w którym ogromne środki zostały przeznaczane na programy wspierające rozwój aktywnych form pomocy i wsparcia dla grup najbardziej zagrożonych ryzykiem wykluczenia społecznego (przede wszystkim bezrobotnych i niepełnosprawnych), a także na szkolenia i edukację pracowników socjalnych. Zarówno pracownicy socjalni, jak i przedstawiciele środowisk akademickich zostali w dużej mierze odsunięci od możliwości decydowania w kwestiach merytorycznych, a także organizacyjnych. Jak pokazują badania, polityka aktywizacji – wprowadzana od ponad dziesięciu lat na poziomie regulacji ustawowych – słabo wpływa na zmianę modelu funkcjonowania służb społecznych „na dole”, gdzie w dalszym ciągu dominuje podejście urzędnicze, w niewielkim stopniu odpowiadające wymaganiom profesjonalnego działania (Dutkiewicz, 2011).

Również późniejsze regulacje prawne uzasadniają taką interpretację faktów. Projekt nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, która miała wejść w życie w 2015 r., przewidywał kilka dość istotnych zmian w dotychczasowym kształcie systemu pomocy społecznej (Projekt założeń..., 2014). Już na wstępie wskazuje się w nim na konieczność zintensyfikowania działań w ramach pracy socjalnej, m.in. przez nadanie priorytetu działaniom profilaktycznym i aktywizującym oraz usługom socjalnym, co, jak się wydaje, otwiera szerokie pole możliwości właśnie dla profesjonalnych pracowników socjalnych. Dalsza lektura projektu zmian nasuwa jednak wątpliwości, czy rzeczywiście o to chodziło. Warto wskazać na trzy takie istotne elementy.

Po pierwsze, zgodnie z logiką koncepcji nowego zarządzania publicznego planowano w znacznie szerszym zakresie, niż miało to miejsce wcześniej, dopuścić do realizacji zadań publicznych podmioty niepubliczne (społeczne i prywatne), które miałyby pełnić funkcje Agencji Usług Socjalnych (AUS). Jak zapisano w projekcie zmian: „Status Agencji Usług Socjalnych będą mogły uzyskać m.in.: organizacje pozarządowe, instytucje określone w przepisach o zatrudnieniu socjalnym oraz spółdzielnie socjalne. O status agencji będą mogły występować także podmioty założone przez osoby fi-

zyczne, dysponujące odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi (np. pracownicy socjalni), prowadzące wspólnie działalność gospodarczą” (Projekt założeń..., 2014, s. 18).

Jednym z wymogów uzyskania takiego statusu uczyniono dysponowanie minimum dwoma pracownikami socjalnymi, a ponadto wskazane jest, aby posiadali oni określone specjalizacje. Zatem nie sformułowano jednoznacznie wymogu zatrudnienia przez AUS pracowników socjalnych („dysponowanie” może bowiem oznaczać inny charakter relacji) oraz konieczności posiadania przez nich kwalifikacji specjalistycznych, skoro jest to tylko „wskazane”. Również wymagana liczba dwóch pracowników socjalnych w przypadku AUS, która otrzymałaby do realizacji zadanie obejmujące znaczną liczbę klientów, oznacza, że w przypadku przynajmniej niektórych z tych zadań wiele działań o charakterze pracy socjalnej musiałyby być prowadzonych przez osoby nieposiadające kwalifikacji pracowników socjalnych.

Druga kwestia to praca socjalna w ośrodkach pomocy społecznej. Z jednej strony przewidziano radykalne oddzielenie pracy socjalnej od administrowania świadczeniami, co jest zgodne z postulatami zgłaszanymi przez znaczną część środowiska pracowników socjalnych i ma służyć uwolnieniu ich od działań administracyjno-biurokratycznych na rzecz prowadzenia pracy socjalnej – a co już w niektórych ośrodkach się dzieje, mimo że projekt nie wszedł w życie. Jednocześnie jednak nie znajdujemy w proponowanych regulacjach dookreślenia tego, czym ma być ta praca socjalna i jak ma być realizowana. Pozostawiano zatem pracowników socjalnych w sytuacji, gdy brakuje wyraźnego sformułowania ich zadań, co oznacza również brak jednoznacznych kryteriów rozliczania i oceniania ich pracy. Przyjęte w postulowanych nowych zadaniach ośrodka pomocy społecznej na poziomie gminy sformułowanie o prowadzeniu pracy socjalnej na podstawie wykonanych rodzinnych wywiadów środowiskowych oraz zawartych kontraktów socjalnych ma charakter wyraźnie zawężający i nie wychodzi poza obecnie stosowaną praktykę. Warto też zauważyć, że wśród proponowanych nowych podstawowych zadań instytucji pomocy społecznej na poziomie powiatu (Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie) w ogóle nie znalazło się prowadzenie pracy socjalnej.

Poza tym w projektowanych zmianach przewidywano, że w zakresie usług profilaktycznych dla osób i rodzin, które będą świadczone w ramach pracy socjalnej, pracownik socjalny będzie pełnił funkcję prewencyjnego oparcia społecznego dla osoby i rodziny, czyli asystenta socjalnego. Rodzi się pytanie, czy nie wejdzie on w ten sposób w kolizję z asystentem rodziny, którego zadania są podobnie sformułowane, a którą to funkcję, na podstawie Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. nr 149/2011, poz. 887) od 2011 r. mogą wykonywać osoby bez uprawnień i kwalifikacji do prowadzenia pracy socjalnej. Na dodatek praca asystenta rodziny nie może być łączona z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego, a on sam nie musi być zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej.

W świetle powyższego już tylko drobnostką wydaje się również próba poszerzenia katalogu usług o sąsiedzkie usługi opiekuńcze. Sposób, w jaki proponuje się tę usługę sformalizować, jest przykładem tego, jak słuszna idea może zamienić się w przeciwieństwo samej siebie.

Po wyborach parlamentarnych w 2015 r. kwestia proponowanej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej wypadła wprawdzie z dyskursu publicznego, ale zapewne nie została całkowicie zarzucona, a dokonujące się zmiany w systemie pomocy społecznej, głównie związane z programem 500+, w niczym nie wpłynęły na sytuację zawodową pracowników socjalnych w zakresie realizowanej przez nich pracy socjalnej⁴⁾.

STANDARYZACJA USŁUG SOCJALNYCH W POLSCE JAKO ELEMENT DEPROFESJONALIZACJI PRACY SOCJALNEJ

Trzecia kwestia, której chcemy poświęcić nieco więcej uwagi, to postulat wprowadzenia do systemu pomocy społecznej standardów usług socjalnych.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat nastąpiła istotna zmiana w sposobie myślenia o systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce, w tym o systemie

⁴⁾ Ze strony środowiska pracowników socjalnych dochodzą wprawdzie głosy, że wprowadzenie „Programu 500+” utrudniło im działania na rzecz aktywizacji społecznej i zawodowej przynajmniej w odniesieniu do części klientów, ale to nie te aspekty pracy socjalnej interesują nas w tym artykule.

pomocy społecznej. Symptomy tego to między innymi próby wprowadzania do publicznej pomocy społecznej modeli zarządzania wypracowanych w sektorze rynkowym (TQM, ISO 9901) (Krzyszowski, b.d.w.; Kowalczyk, Krzyszowski, 2011), wdrażanie formalnych procedur kontrolnych (między innymi w związku z realizacją projektów systemowych finansowanych z EFS-u), a także promowanie myślenia o pracy socjalnej w kategoriach standaryzowanej usługi, poddającej się sformalizowanym procedurom i kryteriom ewaluacji (Szarfenberg, 2011). Nadmierne standaryzowanie pracy socjalnej jest naszym zdaniem błędne i sprzeczne z samą istotą pracy socjalnej. Nieporozumieniem jest promowanie w ramach projektów systemowych w POKL (w których możliwości prezentacji alternatywnych rozwiązań są ograniczone) jednego wzorca czy modelu pracy z różnymi kategoriami klientów, środowisk itp. Analiza zawartości tych standardów, wypracowanych w sposób, który sam w sobie nasuwa wiele wątpliwości⁵⁾, pokazuje, że w dużej mierze pokrywają się one z zakresem profesjonalnej wiedzy, umiejętności i kompetencji, nabywanych w procesie kształcenia i doskonalenia zawodowego przez pracowników socjalnych. Nieuchronnie nasuwa się więc pytanie, po co tworzyć takie standardy? Wątpliwości budzi również narzucanie jednego standardu świadczenia usługi⁶⁾, gdy deklaruje się dążenie do indywidualizacji i umacniania podmiotowości klienta systemu pomocy i wsparcia. Klient powinien mieć większy niż dotychczas wpływ na przezwyciężenie swojej trudnej sytuacji życiowej, m.in. poprzez świadomy wybór oferowanych rozwiązań. Profesjonalnie przygotowany

⁵⁾ Standardy te zostały wypracowane w projekcie realizowanym przez organizację pozarządową w partnerstwie z agendą Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Lektura tych bez wątpienia interesujących materiałów pozostawia ambiwalentne wrażenie; z jednej strony dowodzi ogromu pracy wykonanej w ciągu kilku zaledwie lat przez niewielkie stosunkowo grono ekspertów zaangażowanych w projekt, z drugiej – każe się zastanowić nad trafnością wybranej „ścieżki” modernizacji służb społecznych, realizowanej według wzorów wypracowanych nie w trakcie otwartej debaty publicznej, lecz w ramach koncepcji wypracowanych w gronie wybranych ekspertów, zaproszonych do realizacji projektów systemowych.

⁶⁾ Standardy na dodatek zostały opracowane w dwóch wersjach: standard minimalny i standard optymalny, przez co niejako wyznaczono obszar, po którym osoby realizujące usługę mogą się poruszać.

pracownik socjalny, posiadający kompetencje w zakresie prowadzenia metodycznej pracy socjalnej, jest wystarczającym gwarantem zachowania należytych standardów interwencji pomocowej, niezależnie od tego, w jakiej instytucji jest zatrudniony. Trzeba tylko zadbać, aby był dobrze wykształcony i miał odpowiednie możliwości rozwoju zawodowego.

Na dodatek standardy te są opracowane w sposób, który nie uwzględnia realiów polskiego systemu pomocy społecznej. Większość działających w małych gminach ośrodków pomocy społecznej, ale także inne instytucje i organizacje zajmujące się kwestiami socjalnymi, nie będzie w stanie im sprostać z prozaicznych przyczyn – nie dysponują i zapewne jeszcze długo nie będą dysponowały odpowiednio liczną i wyspecjalizowaną kadrą pracowników, w tym pracowników socjalnych, zdolnych wypełniać wszystkie wymagania standardów. Nawet jeśli weźmiemy pod uwagę zmianę (z 2015 r.) ustawowego zapisu dotyczącego liczby zatrudnianych pracowników socjalnych⁷⁾, to magiczny łącznik „lub” powoduje, że i tak niewiele ona zmienia w obciążeniu pracowników socjalnych. W połączeniu z wspomnianym brakiem jasnego określenia, czym powinna być praca socjalna, oznacza to milczące przyzwolenie, aby – tak jak ma to miejsce obecnie – małe ośrodki pomocy społecznej skupiały swoje działania głównie na aspektach formalnych, a nie merytorycznych (mówiąc inaczej, robią tylko to, co muszą, a nie to, co mogą).

Na koniec, nie rozwijając ze względu na brak miejsca szerzej tego wątku, trzeba podkreślić, że – w odróżnieniu od standardów usług społecznych istniejących w innych krajach – w polskich standardach słabo chronione są prawa użytkowników (por. Borgetto, Lafore, 2000).

Podsumowując te z konieczności wybrane i tylko pokrótce opisane przykłady zmian pokazujących kierunek, w którym zmierzają regulacje, można stwierdzić, że z jednej strony mamy do czynienia z czymś w rodzaju re-centralizacji systemu pomocy społecznej, a z drugiej – z próbą odsunięcia od

⁷⁾ Obecnie Ustawa o pomocy społecznej nakłada na ośrodki pomocy społecznej obowiązek zatrudnienia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku: jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców LUB proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku: jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących.

siebie odpowiedzialności za skuteczność realizacji zadań. Państwo bowiem (administracja centralna) w coraz większym stopniu stawia siebie w sytuacji jedynej wyroczni tego, co słuszne, właściwe i należyte, wykazując tym samym brak zaufania do ludzi, którzy ten system tworzą (zarówno do pracowników socjalnych, jak i szeroko rozumianego środowiska akademickiego). Jednocześnie jednak, poprzez działania w kierunku de-profesjonalizacji pracy socjalnej, dąży do przerzucenia odpowiedzialności za realizowane działania na podmioty zewnętrzne, zachowując wszakże dla siebie pełne, a nawet zwiększone możliwości wywierania wpływu i kontroli – dzięki narzucaniu standardów i dysponowaniu ogromnymi środkami finansowymi, jakie wciąż jeszcze płyną do Polski z funduszy unijnych w ramach nowej perspektywy finansowej 2014–2020.

Jeśli spojrzeć na to z punktu widzenia koncepcji Abbotta, to widać wyraźnie, jak zmieniające się relacje pomiędzy aktorami odgrywającymi kluczowe role w procesie rozwoju pracy socjalnej w Polsce wpływają na sposób definiowania tego, czym ma ona być w istocie jako główne zadanie pracownika socjalnego i kim ma być profesjonalny pracownik socjalny – także w rozumieniu jego własnego poczucia swojej tożsamości zawodowej.

BIBLIOGRAFIA

- Abbott, A. (1988). *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago–London: The University of Chicago Press.
- Abbott, A. (1995). Boundaries of social work or social work of boundaries? *Social Service Review*, 69, 545–562.
- Borgetto, M., Lafore, R. (2000). *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*. Paris: PUF.
- Dudkiewicz, M. (red.). (2011). *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*. Warszawa: ISP.
- Flexner, A. (1915). Is social work a profession? W: *Proceedings of the National Conference of Charities and Corrections at the 42nd Annual Session*, Baltimore.
- Greenwood, E. (1957). Attributes of a profession. *Social Work*, 2, 5–45.
- Johnson, T. (1972). *Professions and power*. London: Macmillan.
- Kowalczyk, B., Krzyszkowski, J. (2011). Modele sposobu realizacji usług o określonym standardzie w jednostkach organizacyjnych pomocy i integracji społecznej. W: R. Szarfenberg (red.), *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*. Warszawa: WRZOS.

- Krzyszkowski, J. (b.d.w.). Nowe zarządzanie (menadżerskie lub partycypacyjne) instytucjami pomocy społecznej. Systemy zarządzania jakością ISO w instytucjach pomocy społecznej. Ekspertyza w ramach projektu 1.18. „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”. Warszawa: ISP.
- Larson, M.S. (1977). *The Rise of Professionalism*. Berkeley: University of California Press.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw. Wariant II (2014). Warszawa: MPiPS, sierpień.
- Rymsza, M. (2012). *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*. Warszawa: ISP.
- Szarfenberg, R. (2011). Standardy i standaryzacja pracy socjalnej i usług pomocy i integracji społecznej. W: R. Szarfenberg (red.), *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*. Warszawa: WRZOS.
- Weiss-Gal, I., Welbourne, P. (2008). The professionalisation of social work: a cross – national exploration. *International Journal of Social Welfare*, 17, 281–290.
- Wenocur, S., Reisch, M. (1983). The social work profession and the ideology of professionalization. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 10, 683–732.
- Wódz, K. (2013). Instytucjonalne bariery rozwoju środowiskowej metody pracy socjalnej / organizowania społeczności lokalnej w Polsce. Ekspertyza przygotowana dla Instytutu Spraw Publicznych w ramach projektu systemowego 1.18: „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”. Warszawa: ISP.
- Wódz, K. (2011). Terytorializacja polityki społecznej a środowiskowa praca socjalna. W: K. Piątek, K. Szymańska-Zybertowicz (red.), *Profesjonalna praca socjalna. Nowy paradygmat czy niedokończone zadanie*. Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne Akapit.
- Wódz, K. (2012). 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*. Dąbrowa Górnicza: WSB.

THE UPS AND DOWNS OF THE PROFESSIONALIZATION OF SOCIAL WORK IN POLAND AFTER 1990. THE COMMENTS ON THE DEBATE

ABSTRACT

The article attempts to present the process of professionalization of social work in Poland after 1989. It was shown in terms of the classical attribution model and in the concept of Abbott, in which the essence of the professionalization

process is primarily the functioning of the profession in a complex system of internal and external dependencies. Analyses indicate that the process of professionalization of social work in Poland is currently far incomplete, and the ongoing and planned changes in the social welfare system are unlikely to favour its development. We deal with specific monopolistic practices of the state in shaping the institutional foundations of social assistance in accordance with the interests of the central administration, which seeks to shift responsibility for implemented activities to external entities, retaining full and even increased possibilities of exerting influence and control. This is also reflected in the ongoing attempt to standardize social services, which is ultimately an element of deprofessionalisation of social work.

Keywords: social assistance, social work, professionalization, social services