

**Jerzy Rossa**

ORCID 0000-0002-0188-2768  
Akademia im. Jakuba z Paradyża  
w Gorzowie Wielkopolskim

**Lidia Nogal-Faber**

ORCID 0000-0002-1947-9002  
Akademia im. Jakuba z Paradyża  
w Gorzowie Wielkopolskim

**Zagadnienie skuteczności pomocy społecznej. Symboliczna  
(oczekiwana) tożsamość klienta pomocy społecznej.  
Pomoc społeczna jako gra o kontrolę sfer niepewności.  
(Raport z badań)**

**Streszczenie**

W artykule omówiono zagadnienie procesów pomocy społecznej w systemie polityki społecznej średniego miasta. Stanowi retrospektywne studium przypadku wewnętrznego środowiska instytucjonalno-organizacyjnego pomocy społecznej. Główną metodą badania były niestandardyzowane, otwarte, pogłębione wywiady z pracownikami socjalnymi, lokalnymi politykami oraz administratorami pomocy społecznej. Do wyjaśnienia procesów społecznych usług i pomocy użyto w artykule pojęcia „gry o kontrolę sfer niepewności”. Gry z perspektywy pracowników socjalnych oraz administratorów systemu są jednocześnie rozumiane jako „środowisko wychowawcze” klientów. Ci ostatni w procesie interakcji z tak pojętym środowiskiem kształtują intencjonalnie i nieintencjonalnie szereg społecznych, adaptacyjnych umiejętności służących do kontroli własnej sfery wolności i niezależności. Z kolei behawioralne strategie pracowników socjalnych w tym środowisku są konceptualizowane jako „dar za władzę” nad sferami niepewności samych recypientów pomocy społecznej. Jednocześnie w tym kontekście w artykule wskazano na nieskuteczność tak pojmowanej kontroli, bowiem w środowisku społecznym, ekonomicznym i politycznym miasta istnieją funkcjonalnie zróżnicowane systemy charakteryzujące się dużo większym potencjałem skuteczności w kontrolowaniu sfer niepewności. Autorzy wskazują ponadto na charakterystyczne cechy realnego środowiska wychowawczego kreowanego przez intencjonalne i nieintencjonalne konsekwencje interakcji społecznych w instytucjonalnoorganizacyjnym kontekście polityki społecznej. Z tej perspektywy teoria pedagogiki społecznej jako sztuki kształtowania warunków pomyślnego rozwoju jednostek wymaga krytycznej refleksji z powodu nadmiernego oderwania jej teoretycznych założeń od praktycznych kontekstów.

**Słowa kluczowe:** pomoc społeczna, polityka społeczna, środowisko wychowawcze, środowisko instytucjonalno-organizacyjne, model normatywny, model medyczny, model pozytywno-pragmatyczny, model zbawczy, model utylitarny

## Wstęp

Zagadnienie skuteczności działań instytucji zaliczanych do sfery polityki społecznej (po przeniesieniu obszaru opieki społecznej do resortu pracy – 6 kwietnia 1990 w wyniku przekazania ministrowi pracy i polityki socjalnej działań z zakresu pomocy społecznej<sup>1</sup>), zaczęło odgrywać coraz większą rolę w dobie ograniczeń budżetowych i rosnących oczekiwań obywateli pod adresem tych instytucji. Zagadnienie zyskało zatem znaczące zainteresowanie w polskiej nauce o polityce społecznej<sup>2</sup>.

Niniejsze opracowanie (raport) oparte jest na pogłębionych wywiadach z pracownikami socjalnymi, przedstawicielami polityki mającymi bezpośredni związek z instytucją pomocy społecznej oraz konsultantami tych instytucji. Ważnym źródłem informacji byli również uczniowie (forma stacjonarna i niestacjonarna), kształcący się w zawodzie pracownika socjalnego. Terenem badań był obszar miasta G., zaś respondentami wszyscy pracownicy socjalni podówczas zatrudnieni.

Studium ma charakter retrospektywny, ponieważ w czasie, kiedy powstało, brak było warunków niezbędnych do jego publikacji. Sądzymy, że nie pozbawia to niniejszego tekstu walorów eksplikacyjnych zważywszy na fakt, iż aktualnie zakres komplikacji proceduralnych administracyjnych procedur związanych z pomocą społeczną uległ dalszemu zwielokrotnieniu i pogłębieniu.

Dotychczas prowadzone badania nad pomocą społeczną były skoncentrowane w istocie rzeczy nie na tej instytucji, lecz na ubóstwie. Innym typem rozważań było przedstawienie tego, czym instytucja pomocy społecznej „być powinna”. W jeszcze innych przypadkach pomoc społeczna wydaje się technicznym zagadnieniem odnoszącym się do „trafnego” rozdzielenia pieniędzy i usług pomiędzy uprawnione do tego zbiorowości społeczne<sup>3</sup>. W literaturze przedmiotu dysponujemy badaniami sięgającymi „w głąb” tej instytucji, czynionymi jednak z wielką ostrożnością<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Brenk, K. Chaczko, R. Pląsek, *100 lat systemu pomocy społecznej w Polsce*, „Biuletyn Historii Wychowania” 2018, nr 38, s. 162.

<sup>2</sup> „Wskaźniki społeczne jako narzędzia pomiaru skuteczności i efektywności polityki społecznej. seria: Opracowanie PBZ” 1999, red. M. Bednarski, B. Szatur-Jaworska, z. 12; S. Golinowska, M. Bednarski, Z. Morecka, W. Nieciński, B. Rysz-Kowalczyk, J. Supińska, T. Żukowski, *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku*, część IV, *Uwarunkowania i kryteria oceny skuteczności polityki społecznej*, Warszawa 2000, s. 209-282.

<sup>3</sup> K. Krzyszkowski, (por.) *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Łódź 1997; *Przeciw biedzie. Programy pomysły, inicjatywy*, red. E. Tarkowska, Warszawa 2002; S. Golinowska, I. Topińska, *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Warszawa 2002; G. Zabłocki, M. Sobczak, E. Piszczek, M. Kwiecińska, *Ubóstwo na terenach północnej Polski*, Toruń 1999.

<sup>4</sup> *Żyć i pracować w enklawach biedy: (klimaty łódzkie)*, red. W. Warzywoda-Kruszyńska, Łódź 1998; *(Żyć) na marginesie wielkiego miasta*, red. W. Warzywoda-Kruszyńska, Łódź 1999.

Zagadnienie skuteczności pomocy społecznej głęboko nurtuje zarówno środowisko profesjonalistów, jak i opinię publiczną. Szczególnie parownicy socjalni dostrzegają przepaść między teorią pomagania a codzienną praktyką.

Z powyższym zagadnieniem wiąże się problem praktycznej skuteczności działań pedagogów społecznych, którzy w znacznej mierze są zatrudnieni jako pracownicy socjalni. Krytyka teorii oderwanej od praktyki musi bowiem koniecznie wskazać na atrybuty codziennej rzeczywistości wychowywania i pomagania, które stanowią realne „środowisko wychowawcze”, w którym funkcjonuje pracownik socjalny. Studium przypadku dotyczące instytucjonalno-organizacyjnego środowiska pomocy społecznej odczytać zatem trzeba jako krytykę oderwanych od tego kontekstu koncepcji pomagania wyposażonych zwykle w życzeniowe założenia pochodzące z normatywnych wymiarów filozofii politycznej. Można wskazać również na udaną próbę przezwyciężenia owego rozdarcia pomiędzy teorią i praktyką, lecz dokonaną przez skoncentrowanego na zagadnieniu użyteczności teorii praktyka z Norwegii<sup>5</sup>.

## 1. Przedmiot badań i hipotezy

Przedmiotem badań jest instytucja pomocy społecznej w województwie L., w doświadczeniu pracowników socjalnych, działaczy politycznych, osób kształcących się w zawodzie pracownika socjalnego, administratorów pomocy społecznej oraz ich klientów. Spojrzenie na pomoc społeczną od strony doświadczenia klienta, które było przedmiotem naszych zainteresowań od końca lat dziewięćdziesiątych, uzyskuje w niniejszych badaniach logiczne uzupełnienie.

Pomoc społeczna w L. po 2000 roku stanęła w obliczu wielu istotnych obiektywnych problemów: województwo o najniższym poziomie wartości produkcji sprzedanej w Polsce, najniższych wynagrodzeniach w kraju, wysokiej stopie bezrobocia, upadku gałęzi przemysłu przetwórczego. Jedną ze strategii obronnych rodzin stał się drobny handel nieprzynoszący wielkich zysków, lecz dający utrzymanie rodzinie. Ten „lichwiarski kapitalizm” towarami zakupionymi za nieodległą granicą, angażując, w rozproszonym pod względem struktury własnościowej i nieopłacalnym handlu, ogromny kapitał pieniężny, przyczynił się do utrwalenia bezrobocia i ubóstwa w lubuskim, stawiając instytucje pomocy społecznej w niezwykle trudnej sytuacji<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> J. Storo, *Practical Social Pedagogy. Theories, values and tools for working with children and young people*, The Polity Press 2013.

<sup>6</sup> Biuletyn Statystyczny Województwa Lubuskiego, IX 2002, Urząd Statystyczny w Zielonej Górze, Biuletyn Statystyczny Województwa Lubuskiego, VIII 2002, Urząd Statystyczny w Zielonej Górze.

Pomoc społeczna funkcjonuje w różnych kontekstach kulturowych społecznych i gospodarczych, które w swoisty dla siebie sposób kształtują jej obraz jako organizacji. Jeśli postrzega się organizację jako „bezsilną”, to w istocie staje się ona bezsilna, ponieważ „obrazy organizacji” przekładane są następnie na praktyczne działania<sup>7</sup>. Kontekst pomocy społecznej nie tylko determinuje jej działania, ale również w znacznym stopniu jest przez samą pomoc społeczną wytwarzany. Pracownicy socjalni, kontrolując postawy klientów, „wytwarzają” w systematyczny sposób strategię ich zachowań, ponieważ ci ostatni w przestrzeni organizacyjnej i instytucjonalnej pomocy społecznej uczą się nowych niekoniernie zgodnych z zamierzeniami wychowawców umiejętności. Wyjaśnienie rzeczywiście podejmowanych i realizowanych strategii działań jest więc istotne dla zrozumienia procesu transformacji celów polityki społecznej na konkretne stany rzeczy w środowisku lokalnym.

Klienci pomocy społecznej nie są pozbawieni możliwości wywierania wpływu na strukturę organizacyjną tej instytucji i zachowania jej personelu. Od ich skłonności do podjęcia „roli klienta” zależy bowiem skuteczność działań personelu instytucji. Pomoc społeczna jest zatem przez nas wyjaśniana jako forma gry o kontrolę sfer niepewności, bowiem skuteczność pomocy społecznej jest tożsama ze sferami niepewności, które może ona kontrolować, wyznaczając w ten sposób zachowania swoim klientom oraz pozyskanym „zasobom” organizacji w postaci ludzkiej inicjatywy i odwrotnie – klienci pomocy społecznej wraz ze wzrostem temporalnego wymiaru ich uczestnictwa w tym procesie coraz sprawniej kontrolują swoje relacje z pomocą społeczną wygrywając dla siebie rozmaite sfery wolności od kontroli.

## 2. Metoda badań

Studium przypadku jest metodą zdobywania wiedzy o złożonym przykładzie jakiegoś zjawiska, polegającą na wszechstronnym i rozległym zrozumieniu tego przykładu, osiągniętym dzięki jego ekstensywnemu opisowi i analizie, w której przykład jest rozumiany jako całość usytuowana w jej własnym kontekście<sup>8</sup>. Ze względu na funkcje poznawcze, studia przypadków można podzielić na: ilustracyjne, eksploracyjne, krytyczne, poświęcone implementacji, poświęcone ustaleniu efektów działań oraz kumulatywne<sup>9</sup>. Intensywna analiza, którą jest studium prze-

---

<sup>7</sup> G. Morgan, (por.) *Images of Organization. The Executive Edition*, Berrett-Koehler Publisher, Inc. San Francisco, Sage Publications, London, New Delhi 1998.

<sup>8</sup> Case Study Evaluations Program Evaluation and Methodology Division, United State General Accounting Office, November 1990, s. 15.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 9-10.

padku, posługuje się technikami: pogłębionego wywiadu, obserwacji w czasie, obserwacji uczestniczącej, badaniem dokumentów i archiwum, poszukiwaniem informacji o środowisku fizycznym, budowaniem wyjaśnień i porównywaniem modeli, matryc, kategorii, przestawieniem danych graficznych oraz technikami statystycznymi w różnych postaciach, diachronicznego i synchronicznego porządkowania zdarzeń w czasie<sup>10</sup>.

W szczególności badacz w ramach studium przypadku posługuje się narzędziem intelektualnym, jakim jest „indukcja analityczna”, na której szczegółowe przedstawienie nie ma tutaj miejsca<sup>11</sup>. Pogłębione wywiady z respondentami prowadzono od lipca do listopada 2002 roku. Wywiady były przeprowadzane i nagrywane w miejscu pracy pracowników socjalnych i administratorów pomocy społecznej. W sytuacji „oporu” przed nagraniem wypowiedzi, zastosowano wywiad grupowy. Kolejną szansą na poznanie opinii respondentów było spotkanie z grupą kierowników pomocy społecznej z województwa, która wysłuchała nagranych wywiadów z klientką pomocy społecznej, samotną matką i dokonała analizy jej sytuacji życiowej. Okazało się, że jest to niezwykle cenny, eksperymentalny materiał, ukazujący instytucję i jej sposoby reakcji na problemy społeczne. Materiał porównawczy uzyskano dzięki przeprowadzeniu podobnego wywiadu grupowego z klientami pomocy społecznej, samotnymi matkami i jednocześnie osobami kształcącymi się w zawodzie pracownika socjalnego. Nagrane wypowiedzi przedstawiamy w uporządkowanej formie, stosownie do kategorii i pojęć, których używali respondenci w trakcie wywiadu. Każdy wywiad trwał od ok. 50 do ok. 90 minut. Łącznie uzyskano ok. 33 godziny nagrań. Poniżej zaprezentowano uzyskane wnioski z punktu widzenia trzech perspektyw: klienta, pracownika socjalnego oraz administratora pomocy społecznej.

### 3. Perspektywa klienta pomocy społecznej

Pomiędzy klientem a personelem instytucji pomocy społecznej istnieje społeczna zależność. Personel dysponuje pewnymi cenionymi w społeczeństwie wartościami, takimi jak: pieniądze, usługi i uprawnienia. Ich zdobycie pozwala na kontrolowanie sytuacji życiowej w pewnym zakresie. Klient znajduje się w sytuacji obciążonej ogromną przestrzenną niepewnością. Na ogół wszystkie jego dotychczasowe sposoby

<sup>10</sup> Ibidem, s. 20.

<sup>11</sup> J. C. McKinney, *Methodology, Procedures, and Techniques In Sociology, In Modern Sociological Theory, In Continuity and Change*, eds. H. Becker, A. Boskoff, New York–Chicago–San Francisco–Toronto–London 1957, s. 197-198 and 232-235; M. Hammersley, P. Atkinson, *Metody badań terenowych*, Poznań 2000, s. 238-241.

włączenia się w życie gospodarcze i społeczne okazały się mało skuteczne i na dobrą sprawę nie wie on jak kontrolować swoją sytuację życiową. Aplikujący o pomoc wie, że istnieją jakieś reguły przyznawania cenionych wartości. Ma jednak na ten temat mgliste wyobrażenie wynikające z jego dotychczasowego doświadczenia życiowego. Wszelkie reguły, na których do tej pory się opierał, stawały się niezwykle elastyczne i w ostatniej instancji ich zastosowanie okazywało się w największym stopniu uzależnione od „dobrej woli” tych, którzy kontrolowali odpowiedź na pytanie: „Jakiego rodzaju zachowanie w danej sytuacji jest słuszne?”. Klient pomocy społecznej przekonuje się, że personel instytucji jest gotów do udostępnienia mu cenionych wartości pod warunkiem, że będzie on zachowywał się zgodnie z wyobrażeniami personelu o „dobrym kliencie”. „Dobry klient” to zarówno ten, który błędzi i przyznaje się do tego, że jest obciążony nieusuwalnym „schorzeniem”, jak i ten, który jest „normalny” i potrafi to udowodnić. Władza personelu rozciąga się nad kolejną sferą niepewności, jaką jest proces „przetłumaczenia” społecznej sytuacji na jego uprawnienia, które dają mu dostęp do cenionych wartości. Obszar niekontrolowany przez klienta składa się z następujących sfer niepewności:

- klient nie wie jak dotychczas traktowano jego sprawę, gdy personel instytucji rozpatrywał problemy innych klientów,
- klient nie zna rzeczywistych możliwości instytucji w zakresie udzielania niezbędnych do życia, cenionych wartości, a jeśli nawet coś na ten temat wie, to można mu zarzucić niekompetencję,
- klient nie zna lub nie rozumie swoich uprawnień, które ma i których znajomość umożliwiłyby mu sformułowanie roszczenia w stosunku do instytucji o ich zaspokojenie, a jeśli nawet ma o nich jakieś wyobrażenie, to może być zawsze wyprowadzony z błędu, że jest to wyobrażenie błędne,
- klient nie wie zatem jakiego rodzaju zachowania uchodzą w jego przypadku za zachowania zgodne z pojęciem „dobrego klienta”, jakiego typu historia życia zyska uznanie w oczach personelu,
- klient stoi przed poważnym problemem, ponieważ nie wie jak przedstawić swoje problemy tak, żeby zostały one trafnie zrozumiane.

Sytuacja materialna i społeczna osoby w obliczu ubóstwa i wykluczenia jest przeniknięta niepewnością. Potencjalny recypient pomocy zwykle kimś, kto został pozbawiony możliwości stabilnego zatrudnienia i samodzielnego utrzymania się. W związku z tym, jeśli jest przedsiębiorczy, stara się zredukować ryzyko pozostania bez środków do życia. Pracuje „na czarno”, handluje, zastawia cenne przedmioty w lombardzie oraz chce korzystać z uprawnień, które, jak sądzi, znajdują się w jego zasięgu i mogą się przyczynić do dalszego zredukowania stanu niepewności. Jego

sposób na życie to metoda „lisa”, który szuka bardzo wielu możliwości, ponieważ każda zmiana sytuacji niesie dla niego wielkie ryzyko utraty dotychczasowych źródeł utrzymania. Gdy możliwości zarobkowania oraz korzystania z uprawnień jest wiele, to jeśli nawet w efekcie gwałtownej zmiany sytuacji pewne możliwości odpadną pozostaną jeszcze inne, stanowiące odpowiednie zabezpieczenie. Instytucja pomocy społecznej jest jedną z takich możliwości, które w pewnym, niewielkim, zakresie mogą się przyczynić do zredukowania części źródeł niepewności<sup>12</sup>.

Osoba starająca się o pomoc instytucji musi zapłacić koszty uzyskania informacji na temat tego, jak ma sprostać wymaganiom statusu klienta pomocy społecznej. Na ogół w społeczności lokalnej istnieje dość dobrze rozwinięty zespół wyobrażeń na temat tego, czym jest instytucja i jakie strategie stawania się klientem są skuteczne. Klienci pomocy społecznej twierdzą, że personel tej instytucji jest bardzo podejrzliwy i stale napiętnuje petentów. Ponadto udziela pomocy społecznej nie tym, którym się ta pomoc należy. Przed udaniem się do ośrodka pomocy społecznej klient dysponuje już zatem potoczną, pełną stereotypów i uprzedzeń, a czasem dość trafnych obserwacji, wiedzą na temat funkcjonowania tej instytucji.

Z punktu widzenia klienta sfery niepewności mogą być zredukowane dzięki zapłaceniu kosztów behawioralnych, psychologicznych i czasowych. W trakcie systematycznych kontaktów z personelem instytucji pomocy społecznej osoba aplikująca o pomoc przekonuje się, że ma w pewnym zakresie przewagę nad personelem. Kontroluje sferę niepewności, która jest niezwykle istotna dla tego ostatniego. Główne zarzuty wobec instytucji pomocy społecznej są formułowane na podstawie popularnego dogmatu, jakim jest konieczność „trafnego” udzielenia pomocy jej klientom. Opinia publiczna ustami swoich przedstawicieli żąda zwykle skuteczniejszego wykluczania osób, które nie są „prawdziwie biedne”. Pracownikom socjalnym, z którymi klient się kontaktuje, przede wszystkim zależy na prawdziwej informacji o jego sytuacji życiowej. Konieczność mówienia o swoich, często niezwykle intymnych sprawach jest więc kosztem dla recipienta pomocy społecznej, ale jednocześnie sferą, przy pomocy której może ona/on kontrolować swój „obraz” w instytucji. W toku kontaktów z pracownikami pomocy społecznej aplikujący o pomoc szybko się przekonują, że zbiorowość recipientów, w trakcie procesu adaptacji do symbiotycznej egzystencji z tą instytucją, wypracowuje specyficzne sposoby radzenia sobie w tej trudnej sytuacji, chroniące ich podmiotowość pozwalające na „wygrywanie” własnej sfery wolności.

<sup>12</sup> R. Chambers, *Poor People's Realities: The Professional Challenge, in Poverty and Participation in Civil Society*, Proceedings of a UNESCO/CROP Round Table, organization the World Summit for Social Development, Copenhagen, Denmark, March 1995. Edition Yogesh Atal and Else Oyen, Abhinav Publications, UNESCO Publishing 1997, s. 39-74.

Klient dostrzega również, że jego zachowanie na co dzień staje się elementem urzędowej definicji jego „sprawy”, zaś on sam jest przedmiotem określonej inwigilacji. Zbiorowość „urzędowych ubogich” w relacji do instytucji podlega dychotomicznej, emocjonalnie obciążonej ocenie, która dzieli ją na „patologicznych” i „normalnych”, czyli rokujących jakieś nadzieje na poprawę. To, co da się wybaczyć ludziom, którzy sami płacą za swoje utrzymanie, nie da się wybaczyć klientom pomocy społecznej<sup>13</sup>. Być „normalnym”, to często z punktu widzenia klienta otrzymać pomoc, ponieważ pomaganie „normalnym” pracownicy socjalni uważają za swoją powinność. Do atrybutów „normalnego klienta” należy zaliczyć:

- znaczną aktywność w zakresie zabiegów o uzyskanie zatrudnienia udokumentowaną wiarygodnymi informacjami;
- stabilne kultywowanie ról rodzinnych w sposób zgodny z przyjętymi normami;
- korzystny, schludny wygląd zewnętrzny, z którego wynika, że klient mimo trudnej sytuacji dba o siebie;
- terminowe wypełnianie zobowiązań nieformalnych, takich jak: przestrzeganie terminu umówionego spotkanie, wypełnianie zalecanych obowiązków i formalnych (opłacanie czynszu, regulowanie należności za światło, gaz i wodę);
- brak symptomów sięgania po używki;
- oszczędny tryb życia, który nie pozwala na jakiegokolwiek wydatki, obarczone stygmatem nadmiernej rozrzutności.

W przypadku etykiety „patologicznego klienta” forma pomocy może zmienić swoją postać z pieniężnej na rzeczową lub klient, jako „niezaradny życiowo”, podlega infantyilizacji i musi się zgodzić na przykład na to, że zakupy dla niego są zrealizowane przez pracownika socjalnego.

Identyfikacja dysfunkcji w sytuacji życiowej osoby jest zarówno przesłanką otrzymania pomocy społecznej, jak i zbiorem nieintencjonalnych stygmatów. Te ostatnie mogą jednocześnie stanowić podstawę do dalszych późniejszych wykluczeń z uczestnictwa w życiu społecznym, tymczasem jednak stanowią przesłankę „urzędowego ubóstwa”<sup>14</sup>. Ostatecznie, kiedy stan „próżni szans” w środowisku społecznym klientów pomocy społecznej wydaje się nie mieć końca, etykieta „normalnego” staje się coraz bardziej kosztowna. „Normalny” jest kimś, kto zmierza w „dobrym kierunku”. Jest kimś, kto „daje sobie radę”, jednak to „dawanie sobie rady” jest stanem niekończącej się niepewności, gdy tymczasem „patologiczni” po to, by zaspokoić

---

<sup>13</sup> G. Egan, *The Skilled Helper: A Systematic Approach to Effective Helping*, California 1986, s. 140-148.

<sup>14</sup> J. Rossa, (por.) *Marginalizacja i marginalizowani, Region Gorzowa*, Warszawa 2000.



ich potrzeby w ramach prawa do przeżycia, otrzymują stabilne świadczenia. Rodzi to konfliktowe postawy w zbiorowości recypientów pomocy społecznej.

W przeprowadzonych wywiadach pracownicy socjalni odnotowują zjawiska zmiany postaw swoich klientów. Tracą stopniowo zaufanie do recypientów, gdy okazuje się, że ci ostatni ich „zawodzą”. Mówią, że mimo tego udzielają im kredytu zaufania, ale okazuje się, że klienci go marnotrawią. Dla osoby uwikłanej w relację z instytucją pomocy społecznej jest jednak od początku jasne, że nie tyle normy prawa, ile przekonania moralne pracownika socjalnego względem jego osoby są wyznacznikiem jego postawy wobec klienta i jego problemów. Gdy starania pracownika socjalnego zmierzające do zmiany sytuacji życiowej klienta nie przynoszą w długim okresie spodziewanych wyników, rośnie również jego skłonność do stygmatyzowania podopiecznego jako „nieuleczalnego” przypadku. Człowiek uwikłany w pomoc społeczną dostrzega również, że niewielka część pracowników socjalnych wychodzi w swoich działaniach poza to, czego prawo od nich wymaga, starając się trzymać bezpiecznych strategii pozbawionych kreatywnych wychowawczych wymiarów.

Wydaje się ostatecznie, że obiektywnemu procesowi kumulowania się wykluczeń z życia społecznego po stronie klientów, w obliczu lokalnej próżni szans i nagród dla „uzależnionych” redukujących ich niepewność, towarzyszy wzrost skłonności pracowników socjalnych do „wyjaśniania” braku sukcesów w usamodzielnianiu się podopiecznych nie tylko brakiem realnych szans, ale i brakiem ich determinacji w dążeniu do pozytywnych celów. Rośnie więc skłonność pracowników socjalnych do stygmatyzowania klientów jako niezaradnych.

Warto zauważyć, że osoba realnie uzależniona od pomocy społecznej dość szybko przekonuje się, gdy pozna już wymogi wiążące się z instytucjonalną procedurą uznania ją za klienta, że wszystkim postaciom świadczeń odpowiadają analogiczne kody dysfunkcji, których musi doświadczyć po to, żeby być osobą rozpoznaną jako potencjalny recypient i uznaną formalnie za element zainteresowania administracyjnego systemu pomocy. Sprostanie wymogom definicji klienta wymaga podjęcia strategicznych, biograficznych decyzji, które nie są wynikiem „niemoralności” klienta, lecz są przez niego podmiotowo ocenione jako „korzystne” w danej, charakteryzującej się ogromnym obszarem niepewności, sytuacji życiowej. Stąd przedmiotem zarówno rozumienia, jak i wyjaśniania zachowań klientów musi być sama skłonność do sprostania wymogom definicji klienta pomocy społecznej, zjawiska dostosowywania biografii do jej ducha i litery. Mamy bowiem powody przypuszczać, że zjawisko to jest przejawem ogólniejszego procesu.

Kolejną istotną kwestią jest wzrost nakładów na pomoc społeczną. W M. wszelki taki wzrost wydaje się skutkować jedynie inkrementalnym przyrostem liczby stabilnych klientów, co daje podstawę do lokalnych, „cichych” koalicji przeciwko pomocy społecznej, wyrażających się w zgodnej niechęci radnych do żądań ze strony personelu pomocy społecznej dotyczących zwiększania nakładów na aktywność tej instytucji. Brak elastycznie używanych świadczeń pomocy społecznej wydaje się skutkować jedynie wzrostem skłonności obywateli, stojących w obliczu ubóstwa, do pilnych starań o „stabilną” pomoc. W konsekwencji, jak sądzimy, i z tych przyczyn rośnie udział obligatoryjnych świadczeń w strukturze wszelkich świadczeń. W obliczu wysokiej stopy bezrobocia pieniądze wydatkowane na pomoc społeczną nie przynoszą spodziewanych efektów w postaci usamodzielnienia się jej recipiencjów, co pociąga za sobą głęboką niechęć do ich wydawania, zaś ta ostatnia pogarsza sytuację uzależnionych od pomocy i mobilizuje ich do okazywania „dowodów” na to, że powinni być stabilnymi podopiecznymi instytucji. Ostatecznie powoduje to stały, nieintencjonalny wzrost kosztów pomocy społecznej. Ta przeciwność lokalnej polityki społecznej przypisywana jest jednak teraz nie logice nieintencjonalnych systemowych inkrementalnych konsekwencji, lecz „niemoralności” klientów.

Obywatel pozbawiony środków do życia podlega procesowi adaptacji do symbiotycznych relacji z instytucją pomocy społecznej. W tym procesie zdobywa wiedzę na temat rzeczywistych możliwości tej instytucji związanych z pomaganiem. Uczy się formułowania adekwatnych próśb i roszczeń odpowiadających typom świadczeń. Im dłużej jest klientem, tym w mniejszym stopniu jest niedoinformowany i z większą precyzją może odpowiedzieć na pytanie czy otrzymał to, co mu się należało. Zna również informacyjne i behawioralne odpowiedniki spełniające wymogi i oczekiwania wobec zrealizowania roli klienta instytucji. Za pośrednictwem selektywnego udzielania informacji o swojej sytuacji życiowej, kontroluje wiedzę pracownika socjalnego na swój temat. Co szczególnie interesujące, klient częstokroć decyduje się na odgrywanie takiej osoby, jaką personel instytucji w nim widzi. Ten proces może odbywać się poza jakimikolwiek uświadomionymi intencjami zarówno personelu, jak i potencjalnego recipienta. W każdym przypadku chodzi ostatecznie o uzyskanie względnej jednoznaczności definicji sytuacji życiowej osoby, ponieważ personel instytucji może rozpoznać przedmiot jej zainteresowania jedynie wtedy, gdy klient odpowiada kodom, przy pomocy których ta ostatnia „odszukuje” przedmioty swoich procedur kontrolowania niepewności. W tym procesie personel odwołuje się, wraz ze wzrostem jego doświadczenia, do pamięci organizacyjnej. Staje się przeto coraz bardziej konserwatywny. Jednoznaczność i ogólność tych definicji pozornie pozwala zdefiniować precyzyjnie klienta, ale przede

wszystkim ma redukować niepewność i pozwalać na przekształcenie symbolicznej jedności w spójne akty organizacyjnych działań. W istocie rzeczy rzeczywistość ma się odwrócić. Normatywność prawa wymaga w konkretnej sytuacji szeregu „uzupełnień” w postaci roboczych, praktycznych, wynikających z doświadczenia reguł zawierających nie tylko przekonania moralne pracowników- socjalnych, lecz również ich „prywatne teorie” skutecznego działania.

Sposoby zachowania i kontrolowania obszaru własnej wolności klienta można uszeregować na kontinuum od biernych do skrajnie gwałtownych „wojen” z instytucją. Kandydat na odbiorcę pomocy społecznej jest człowiekiem osuwającym się w społeczną graniczność. Jest to niebezpieczny, niepewny stan braku własnej, czytelnej dla innych tożsamości. Traci on bowiem z każdym dniem swoją dawną tożsamość i nie nabywa nowej identyfikacji. Coraz częściej sam sobie zadaje pytanie, kim jest i nie znajduje jednoznacznej odpowiedzi<sup>15</sup>. Graniczność społeczna, brak wyraźnych symboli piastowanego przez daną osobę statusu społecznego oraz wiązki związanych z nim ról społecznych, owocuje ustawicznymi atakami formalnej i nieformalnej kontroli społecznej. „Graniczny człowiek”, jako permanentnie „nieczytelny” dla innych, jest nieprzewidywalny, a zatem obciążony znacznym obszarem niemożliwych do przewidzenia zachowań. „Uogólniony inny” redukuje swoje napięcie w stycznościach społecznych z takim człowiekiem za pośrednictwem stereotypów i uprzedzeń, które wypełniają lukę w jego wiedzy i porządkują rzeczywistość<sup>16</sup>. Dla samego klienta jest to trudny i niepewny czas, w którym popada w depresję i frustrację oraz gorączkowo szuka strategii, przy pomocy których mógłby skutecznie rozwiązać swoje problemy, nadając w ten sposób swojemu życiu nowy sens. W obliczu braku takich możliwości korzysta ostatecznie ze statusu, jaki mu ofiaruje instytucja pomocy społecznej. Tu z ust specjalistów otrzymuje informację się nie tylko o tym, w jaki sposób może otrzymać cenione wartości, ale i dowiaduje się, kim aktualnie jest. Pracownicy socjalni niemal zgodnie konstatują, że recypient pomocy, który wie, czego chce jest raczej rzadkim zjawiskiem. Częstym fenomenem jest natomiast skłonność do „spychania” na instytucję odpowiedzialności za swoje życie. W pierwszej fazie kontaktu z procedurami pomocy społecznej aplikujący uznają swój status za głęboko upokarzający, wstydlivy. Im dłuższa droga degradacji „z góry na dół”, tym upokorzenie jest większe. Jeśli jakiejś osobie uwikłanej w relacje z instytucją pomocy uda się następnie wyzwolenie z tego statusu na względnie trwałą okres, to na ogół nie

<sup>15</sup> Por. K. S. Newman, *Falling from Grace. The Experience of Downward Mobility In the American Middle Class*, New York 1988, s. 90-94; M. Buchowski, *Rethinking Transformation. An Anthropological Perspective on Post-Socialism*, Poznań 2001, s. 75-117.

<sup>16</sup> E. Griffin, A. First, *Look at Communication Theory*, Mc Graw Hill INC. 1991, s. 134.

poznaje pracownika socjalnego na ulicy tak długo, jakby chciał na zawsze zapomnieć o przykrym incydencie w swoim życiu. Jak zgodnie twierdzą pracownicy socjalni, klienci wypowiadają się dobrze o pomocy społecznej (i o nich samych), kiedy coś od niej otrzymują. Kiedy natomiast przestają otrzymywać nagrody, a pomoc finansowa trafia do „innych” znajdujących się, zdaniem „odrzuconych”, w lepszej sytuacji materialnej, pojawia się konflikt i strategia walki z instytucją.

Wracając do kwestii definicji i tożsamości klienta pomocy społecznej, warto odnieść się do ustawy o pomocy społecznej, w której znajdziemy szereg domyślnych założeń dotyczących tego, kim „powinien być” klient. Przede wszystkim powinien przejawiać wolę współpracy z personelem pomocy społecznej w celu wyjścia ze swojej trudnej sytuacji życiowej. Ponadto powinien zużywać otrzymaną pomoc zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem. Chcemy, żeby klient był „pracującym bez pracy”, ponieważ szanujemy go tak długo, jak długo przejawia wolę i determinację do poszukiwania zatrudnienia<sup>17</sup>. Chcemy, żeby był oszczędny, choć nie posiada własnych dochodów przekraczających minimum egzystencji. Wymagamy, by był pracowity, choć nie ma zatrudnienia oraz napominamy go, by był odpowiedzialny, choć czasoprzestrzenie, w których żyje, nie oferują mu „godnych” sytuacji zadaniowych, zatem wobec wykluczonych z możliwości kultywowania etyki kapitalizmu formułuje się nakaz jej ułomnego, substytucyjnego jej przestrzegania. Jeśli obywatele nie spełniają tych moralizatorskich wymagań, można ich pozbawić pomocy, choć nie dotyczy to osób, które mają pod swoją opieką dzieci. Ustawa o pomocy społecznej jest więc przede wszystkim ustawą o „kontroli” i ta „negatywna” skuteczność instytucji pomocy społecznej jest na bardzo wysokim poziomie. Jeśli nawet pracownicy socjalni nie mają intencji kontrolowania klientów pomocy społecznej, to normy prawne zmuszają ich do tego. Pracownicy socjalni w G. nie mogliby tak spokojnie chodzić po ulicach, ponieważ ludzie pozbawieni środków do życia mogliby sięgnąć do „gwałtownych strategii” ich zdobywania, jednak to ani ustawa o pomocy społecznej, ani personel tej instytucji, lecz klienci pomocy społecznej jako świadome podmioty decydują o tym, czy i na ile dadzą się podporządkować komukolwiek w trakcie realizacji swoich życiowych strategii. W im większym stopniu pomoc społeczna nie gwarantuje im względnie nieodległych, atrakcyjnych i pociągających za sobą niewielkie koszty behawioralne, psychologiczne i czasowe możliwości, tym częściej nie kontroluje ona w istocie wielu sfer niepewności swoich klientów, a ci ostatni wdają się w „grę” z personelem tej instytucji. Owa gra polega na strategiach redukcji niepewności „dla siebie” i kreowaniu nowych postaci niepewności „dla instytucji”, która nie

---

<sup>17</sup> F. Znaniecki, *Socjologia bezrobotnych*, [w:] *Socjologia bezrobocia*, wybór T. Borkowski, A. Marcinkowski, Warszawa 1996, s. 45-60.

kontroluje istotnych szans i możliwości ważnych dla klienta, nie mając w istocie wielkiego wpływu na poziom jego determinacji w dążeniu do „usamodzielnienia się”. W obliczu próżni szans i możliwości zmierzanie do „usamodzielnienia się” rozszerza sfery niepewności dla klienta – przynajmniej w krótkim okresie jest dla niego przeciwnie skuteczne.

#### **4. Perspektywa pracownika socjalnego**

Rozważania na temat skuteczności pomocy społecznej i symbolicznej (oczekiwanej) tożsamości klienta z perspektywy pracownika socjalnego warto zacząć od smutnej konstatacji niskiego prestiżu zawodu pracownika socjalnego. Ich zarobki, w przypadku struktury rodziny ze sporą liczbą dzieci, kwalifikują ich do pomocy społecznej. Twierdzą, że w urzędach i instytucjach, w których załatwiają sprawy swoich klientów, stykają się z absolutnym brakiem zrozumienia dla swoich dążeń. Urzędnicy i policjanci myślą pracownika socjalnego z opiekunką domową i pracownikiem socjalistycznego zakładu pracy, który „dawał ziemniaki i załatwiał wczasy”. Z kolei opinia publiczna i miejscowe władze, a wraz z nimi przełożeni pracowników socjalnych, domagają się od nich skutecznej kontroli klientów pomocy społecznej. Sami pracownicy socjalni na ogół nie są przychylni tezie głoszącej, że pomoc społeczna winna kontrolować swoich klientów. Najczęściej mówią, że jeśli już się tego od nich oczekuje, to i tak oni starają się kontrolować klientów w jak najmniejszym stopniu. Jeśli występują zjawiska kontroli i stygmatyzacji, to winą za nie, zdaniem pracowników socjalnych, trzeba obarczyć klientów, którzy oszukują. Innym problemem, z jakim borykają się pracownicy socjalni, jest „biurokracja”, przez którą rozumieją oni ustawicznie pojawiającą się konieczność odzwierciedlenia swojej pracy w dokumentach, odbierając ją jako wyraz nieufności do swoich działań i przejaw bezpośredniej kontroli. Sytuacja, w której się znajdują, jest przejawem sprzeczności pomiędzy biurokratyzacją a profesjonalizacją ich zawodu. Pracownik socjalny ma do czynienia w istocie rzeczy ze statystycznym rozkładem normalnych sytuacji życiowych osób w sytuacjach problemowych, w ramach różnych typów kwestii i problemów społecznych, z którymi ma do czynienia. Normy prawne i związane z nimi procedury są co najwyżej „średnią” tego rozkładu, o ile są trafnym, prawnym rozwiązaniem. Jeśli traktuje te normy w „sztywny” sposób jako jedyne i obowiązujące przesłanki swoich decyzji i propozycji, nie przesuwając się ani w lewą ani w prawą stronę owego rozkładu, kiedy konkretny przypadek rodziny tego ewidentnie wymaga, zaczynają się kłopoty

z klientami, ponieważ nie reaguje elastycznie na ich rzeczywiste problemy. Kiedy rozmawia z osobami uwikłanymi w zbiory sytuacji problemowych, nie tyle ma odpowiedzieć profesjonalnie na pytania o sens potrzeb i cierpień klienta, ile musi mu wyjaśnić, czego w istocie rzeczy „może on legalnie chcieć” w tej instytucji. Brak rozwiązania tych problemów oraz pojawiające się natonięcia powodują bezpośrednią interwencje przełożonych, którzy osobiście albo „rozluźniają” albo, wręcz przeciwnie, „usztynwiają” procedury stosowania norm w stosunku do klientów. Pracownik socjalny, a szczególnie taki, który legitymuje się krótkim stażem pracy, płaci koszty behawioralne i psychologiczne takich sytuacji. Okolicznością decydującą o płaceniu kosztów psychologicznych jest też świadomość, szczególnie powszechna wśród pracowników socjalnych z bardzo długim stażem, że pomoc wymaga „pokombinowania” w przepisach prawa, ponieważ najlepszym sposobem na to, żeby zachować człowieka w biedzie, jest ściśle przestrzeganie ustawy o pomocy społecznej. Inni otwarcie mówią o konieczności „naciągnięcia” prawa. Krótko mówiąc, pracownik socjalny znajduje się między Scyllą a Charybdą, między wymogami ustawodawców, opinii publicznej, lokalnych władz, przełożonych a żądaniami i prośbami klientów. „Góra” tej struktury żąda „przesiewania” klientów stosownie do możliwości finansowych i barier prawnych. „Dół”, w postaci klientów, atakuje pracownika socjalnego doczesnością i dosłownością codziennych, wieloznacznych problemów, które są niepowtarzalne w każdym indywidualnym przypadku. Stabilne opowiedzenie się po którejjkolwiek ze stron może być bardzo kosztowną strategią i skazać pracownika na ustawiczne płacenie różnorodnych kosztów. Potrzebuje on wglądu w sytuację życiową klienta, żeby skutecznie wypełnić wymagania kontroli – pomocy, jakie są przed nim postawione. Ze względu na negatywne doświadczenia związane ze „sztywnością zachowań”, których skutkiem są kłopoty z klientami, pracownik socjalny w tym instytucjonalnym kontekście „uczy się” kontrolować sfery niepewności swojego przełożonego. W administracyjnej „drabinie” kompetencji występuje tu bowiem sprzeczność pomiędzy autorytetem merytorycznym a autorytetem wynikającym z władzy. Przełożony potrzebuje informacji opracowanej przez „dół” struktury organizacyjnej, zaś ten ostatni w osobie pracownika socjalnego potrzebuje sfery wolności zarówno od natrętnej superwizji przełożonego, jak i od kłopotów z klientami. Ostatecznie sfera wolności pracownika socjalnego do podejmowania elastycznych, reagujących na wynegocjowany sens sytuacji, decyzji jest momentem kontroli obszarów niepewności klienta oraz jednocześnie „góry” organizacyjnej. W stosunku do klienta pracownik socjalny osiąga ten cel przez intencjonalne lub nieintencjonalne i z konieczności selektywne informowanie o możliwościach instytucji, zaś w stosunku do koordynatora (który

jest przełożonym znajdującym się najbliżej klienta w rejonowym biurze OPS) przez jego „wybiórcze” informowanie o rzeczywistej sytuacji materialnej i społecznej osoby aplikującej o pomoc społeczną. Subiektywnie pracownik socjalny może być „święcie” przekonany, że przekazuje jedynie wierny obraz sytuacji. Jednak w istocie rzeczy przekazuje taki obraz sytuacji, który odpowiada kodom instytucji, przy pomocy których „rozpoznaje ona” swoich klientów. Różnica pomiędzy obrazem na użytek własny i obrazem na użytek instytucji wydaje mu się oczywista. W ten sposób pracownik socjalny zapewnia sobie możliwość selektywnego nagradzania i karania klientów oraz „wytwarzania” zgody lub negacji u przełożonych. Powstanie tej sfery może nieść ze sobą negatywne konsekwencje, jeśli normy etyczne profesji nie uległy internalizacji w osobowości pracownika socjalnego i wykorzystuje on tę sferę władzy raczej we własnych interesach, które skupiają się na wykonywaniu zawodu przy jak najmniejszym osobistym koszcie. Tak jednak z pewnością nie jest, ponieważ wielu pracowników socjalnych raportuje w wywiadach o trapiącym ich poczuciu niemocy, którą chcieliby przezwyciężyć, skutecznie świadcząc pomoc swoim klientom. Im bardziej zacieśnia się prawny gorset instytucjonalnego pomagania, tym bardziej rośnie wśród pracowników socjalnych potrzeba zbudowania sfery własnej wolności. Im częściej pojawia się wymóg „wystandaryzowania” zachowań pracownika socjalnego, tym częściej tworzy on sobie konieczną w tej sytuacji sferę wolności, z której korzysta po to, by elastycznie reagować na sytuacyjne wymogi. Sama sfera wolności oparta na selektywnym informowaniu oraz wymianie obustronnie korzystnych kar i nagród jest konsekwencją biurokratycznych metod kontroli<sup>18</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że pracownicy socjalni pragną samodzielności i wolności. W ich wypowiedziach przewija się znamienna sprzeczność. Z jednej strony wyliczają rozliczne wady swojego zawodu w postaci niskich zarobków, braku prestiżu, natrętnej biurokratycznej kontroli, niesprawiedliwej opinii publicznej, braku zrozumienia dla ich problemów w gronie lokalnych elit władzy, a z drugiej strony uważają, że są „uzależnieni” od swojej pracy i gdyby nawet były inne miejsca na rynku pracy, to nie zamieniliby jej na żadną inną. Zasadniczym walorem profesji jest ponadto nie tylko względnie niezależne, autonomiczne funkcjonowanie w środowisku lokalnym, lecz jakościowo rozumiana konieczność takiej postaci skutecznego wykonywania zawodu. W trakcie przemieszczania się w środowisku społecznym żaden kierownik, mistrz czy nadzorca nie patrzy im na ręce. Mają czas na to, żeby „odreagować” po wysłuchaniu smutnej historii klienta, czasem zrobić zakupy po drodze lub wypić kawę w kawiarni. Procedury administracyjne, które są stosowane,

<sup>18</sup> M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York 1980, s. 13-26; M. Crozier, *Biurokracja. Anatomia Zjawiska*, Warszawa 1967; M. Crozier, E. Friedberg, *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, Warszawa 1982.

wywierają wpływ na tempo pracy, ale w pewnym zakresie pracownicy socjalni sami mogą sobie to tempo regulować. Pracownik, wychodząc z biura „w rejon”, musi się „wypisać” w specjalnie do tego celu przeznaczonych księdze. Czasem zdarza się, że przełożony zobaczy go w tym miejscu, gdzie w istocie jego zdaniem nie powinien się znajdować, co daje asumpt do podejrzeń o unikanie pracy w obowiązujących godzinach. Stosowane są również w przeważającej mierze ilościowe kryteria oceny wykonanej pracy. W rejestrze pracownicy odnotowują załatwione sprawy, opatrując je odpowiednim symbolem, który ma oznaczać typ problemu. Ta czynność bardzo ich irytuje, ponieważ wszystko to, co robią, rozmowy z klientem, udzielenie interesantom informacji, odwiedziny w domach, wizyty w urzędach w celu załatwienia różnych spraw, wszystko to winno znaleźć swoje odzwierciedlenie w rejestrze. Ma to stanowić „dowód” rzeczywistego obciążenia pracą, ponieważ ostatecznie można obliczyć, ile i jakich spraw pracownik socjalny dziennie „załatwia”. Zapisy w rejestrze nie są jednak w stanie uchwycić jakości spraw, która przejawia się w kosztach psychologicznych i behawioralnych płaconych przez pracowników socjalnych.

Nie trzeba dodawać, że kapitał czasu pracownika uwikłanego w interakcje z klientami, wytwarzanie materialnych dowodów jego działalności w postaci dokumentów oraz częste interakcje z przełożonymi, z powodu niewielkiej rozpiętości kierowania w instytucji, wyczerpuje się w ten sposób nie pozostawiając miejsca na własną działalność badawczą, poszukiwanie bardziej skutecznych metod i rozwijanie umiejętności społecznych. Tego typu działania są zaś wysoce pożądane, bowiem pracownicy socjalni nie chcą na ogół uchodzić za quasi „zradkalizowanych”, nie chcą również, żeby uważano ich za konserwatywnych biurokratów. Chcą być uważani za profesjonalistów, którzy kultywują zawód o długich tradycjach, gdzie pielęgnuje się etykę obowiązku. Przyznają w wywiadach, że nie chcą „administracyjnej czapy”, ponieważ sami mogliby dać sobie radę. Twierdzą, że to, co czynią, wykonują z możliwie najszlachetniejszych pobudek, lecz spotykając się z przejawami biurokratycznej kontroli, odbierają ją jako brak zaufania dla ich profesjonalnej wiedzy i umiejętności.

Pracownicy socjalni pytani o skuteczność pomocy społecznej dają niezwykle różnorodne odpowiedzi. Po pierwsze, że są skuteczni, ponieważ robią to, czego się od ich żąda, a żąda się kontrolowania urzędowych ubogich. „W zamian” za skromną pomoc finansową i rzeczową mają „promować” wśród ubogich społecznie pożądane zachowania zgodne z akceptowanymi, kulturowymi normami klasy średniej. Jeśli „produktem” pomocy społecznej ma być konformizm klientów, to wtedy jawi się kwestia jego ceny<sup>19</sup>. Wynika to z faktu, że wydatkowanie pieniędzy na pomoc społeczną

---

<sup>19</sup> Z. Bauman, *Wolność*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 1995, s. 82-86; K. Frieske, *Socjologia prawa*, Warszawa-Poznań 2001, s. 271-272; K. Frieske zauważa istnienie „subtelnej gry” pomiędzy klientem pomocy społecznej



w takich warunkach, kiedy nie jest możliwa „dekomodifikacja” obywatela, powoduje jedynie „utowarowienie” ubóstwa, stwarzając przeciwnikom pomocy społecznej okazję do krytyki. Tą ceną mogą być w istocie jedynie atrakcyjne, względnie nieodległe i godne dążeń możliwości życiowe kontrolowane przez pomoc społeczną. Jeśli brak zarówno takich pieniędzy, które można by nazwać „dostępem do kapitału” oraz innych uprawnień i możliwości, rezultatem interakcji klienta z personelem opisywanej instytucji jest zwykle konflikt zaczynający się od pytania klienta: „To po co wy tu właściwie siedzicie?”. Jeśli pracownik socjalny nie kontroluje istotnych dla klienta sfer niepewności, to również nie może go nagrodzić za właściwe zachowania. Jest oczywiste, że taka „wymiana” wtedy nie zachodzi i klient wycofuje się z interakcji lub wdaje się w „wojnę” czy „subtelną” grę z socjalnym wychowawcą. Kiedy przedstawiona wyżej wymiana nie zachodzi, cel przemieszcza się w kierunku odstraszenia. I w tym przypadku wielu pracowników socjalnych podkreśla swoją skuteczność, stwierdzając, że starannie i drobiazgowo sprawdzają, czy klient nie ukrywa szans, możliwości i źródeł dochodu, traktując instytucję instrumentalnie po to, żeby stać się jej „pasażerem na gapę”. Wymiar wychowawczy polega tu na ułomnym, zawziętym pouczeniu klientów, jak mają się zachowywać, żeby podnieść swoją atrakcyjność dla potencjalnych pracodawców, jednak w G. rady te stają się już za progiem biura pomocy społecznej nierealistycznie, ponieważ na jedno miejsce pracy przypadało w okresie naszego badania średnio 84 kandydatów, nie biorąc pod uwagę faktu, że była to praca niestabilna. Znaczna część pracowników socjalnych przyjmuje rolę surowego nauczyciela – wychowawcy, który dla klienta jest personifikacją „systemu”. Ta konserwatywna strategia, nazywana dalej **modelem normatywnym**, zakłada, że klient jest kimś, kto nie przyswoił sobie w porę pożądanym i akceptowanym norm społecznych oraz umiejętności ich kultywowania. Jego życiowe problemy są zatem konsekwencją nieprzestrzegania norm społecznych, traktowanych w tym przypadku jako absolutnie słuszne, a będących w istocie normami społecznymi klasy średniej. Kłopoty logiczne takiego podejścia polegają na tym, że fakt nieprzestrzegania norm jest wyprowadzony z historii życia indywidualnej jednostki, zaś później łamanie norm oddziela się od konkretnych faktów i zwrotnie stosuje do wyjaśniania zachowań, z których zostało wyprowadzone. Model normatywny pomija kulturowy pluralizm społeczeństwa i stygmatyzuje ubogich jako „podklasę” niezaskługującą na wsparcie, która zagraża normom „zdrowego” społeczeństwa. Obliguje to państwowe władze raczej do rozbudowy środków przymusu niż do budowania programów przeciwdziałania nędzy<sup>20</sup>. Z tego punktu widzenia pomoc społeczna nie posiada istotnej autonomii,

a pracownikami socjalnymi, lecz ma ona dla niego, jak się wydaje, jedynie wymiar moralny i jest przejawem „patologicznego” nie koniecznego i niezbędnego zbioru zachowań w instytucji.

<sup>20</sup> H. J. Gans, *The Dangers of the Underclass: Its Harmfulness as a Planning Concept*,

ponieważ jest jedną z licznych instytucji kontroli społecznej. Im mniej sfer niepewności klientów kontroluje, tym mniej skutecznie może wpływać na ich zachowania.

Skorzystanie z szansy i możliwości pociąga za sobą posiadanie osobowościowych przesłanek do sprostania wymogom sytuacji, jakie te możliwości stwarzają. Kiedy klient nie korzysta z istniejącej możliwości ten stan tłumaczy się często posiadaniem „niewłaściwej” osobowości. Jest to osobowość pozbawiona odpowiednich umiejętności społecznych, pełna dezadaptacyjnych nawyków. Osobowość niezgodna z tym, co się uznaje za kulturową normę normalności. Kiedy klient pomocy społecznej przystaje na taką ocenę swoich deficytów, uznając, że w pewnym sensie jest niezdolny do realizacji określonych ról społecznych, wyraża w istocie zgodę na to, że jest osobą „quasi-chorą”. Na podstawie uznania swojej „choroby” jest domyślnie zwolniony przez pracownika socjalnego z pełnienia dotychczasowych ról społecznych. Pod warunkiem podporządkowania się procedurze „leczenia” klient uzyskuje jego moralną akceptację. Ta ostatnia zaś jest instrumentem, który ma go prowadzić ku „wyzdrowieniu”<sup>21</sup>. Ten **model medyczny** dotyczy chorych sensu stricto, takich jak alkoholik i narkoman oraz „chorych” sensu largo, takich jak bezrobotny czy ubogi. Model medyczny, uwalniając od negatywnych skojarzeń z ładem społecznym, prowadzi do medykalizacji problemu społecznego, ponieważ trudna sytuacja wielu zbiorowości wiąże się w tej sytuacji z ich quasi chorobą. Nie ma już odtąd problemu braku miejsc pracy, a raczej jest problem braku umiejętności poszukiwania pracy. Nie ma już problemu braku legalnych szans i możliwości dla ubogich, lecz jest problem samych ubogich, którzy nimi są z powodu osobowościowych wad. Trzeba zatem zidentyfikować „symptomy” takich „chorób” i przyjąć odpowiednie procedury „leczenia”. Również i z tego punktu widzenia pomoc społeczna ma wiele bardziej autonomicznych, skutecznych, funkcjonalnych konkurentów w swoim otoczeniu, takich jak instytucje oświatowe oraz instytucje zdrowia, zarówno somatycznego, jak i psychicznego.

Przeprowadzone badania uprawniają również do stwierdzenia, że w pomocy społecznej mamy często do czynienia z **modelem zbawczym**. Pracownik socjalny zakłada, że ludzie, z którymi ma do czynienia, to ofiary własnego lub cudzego „grzechu”. Ludzie ci, jego zdaniem, nie powinni być przedmiotem potępienia i kontroli, lecz trzeba ich wysłuchać i przebaczyć. To nie kara czy choroba, a przebaczenie jest tym kluczowym pojęciem, które może zbudować przesłanki współpracy pomiędzy pracownikiem socjalnym a klientem. Na tej podstawie jest możliwa praca nad „właściwą drogą życiową”, która prowadzi do „zbawienia” w postaci udanego

---

[w:] *People, Plans, and Policies. Essays on Poverty, Racism, and Other National Urban Problem*, New York 1991, s. 328-344.

<sup>21</sup> T. Parsons, *Struktura społeczna a osobowość*, Warszawa 1969, s. 340-343.

życia. Jest to życie zgodne z akceptowanymi normami. Nie trzeba udowadniać, jak wiele funkcjonalnych odpowiedników w tym względzie pomoc społeczna posiada w otaczającym ją środowisku społecznym, stąd bliskie związki pomocy społecznej z religijnością i psychoterapią. W tym obszarze znowu dochodzimy do wniosku, że pomoc społeczna nie posiada własnej tożsamości i jest czasem „psychoterapią dla ubogich” bądź kościelną charytatywnością.

**Model pozytywno-pragmatyczny** jest z kolei przyjęciem założenia, że jedyną namacalną postacią tego, co sprawiedliwe jest stanowione w państwie prawo. Pracownik socjalny jako taki „pozytywista” nie traktuje normy prawnej tak jak zdania perswazyjnego, lecz jako realny byt w postaci zdania, które może mieć wartość „prawdy” lub „fałszu”. Skuteczność to w tym przypadku „wytworzenie” zgodnego z prawem stanu rzeczy. Po to, żeby sprostać wszystkim sytuacjom i nie mieć kłopotów z klientami, trzeba „odwrócić” wzajemną zależność pomiędzy tym, co nakazuje prawo, a realnymi sytuacjami życiowymi. Jeśli pracownik socjalny chce sam siebie „zwolnić od myślenia”, to wtedy ceduje odpowiedzialność za własną decyzję na prawo, powiadając, że ono mu czegoś zakazuje lub na coś pozwala. To jednak klientów nie zadowala, ponieważ dysponują zwykle wieloma przykładami z różnych dziedzin, gdzie prawo zostało pominięte. Ich postawa podnosi przeto behawioralne koszty działań pracownika socjalnego. Ponieważ kiedy zwykle mówi, że „czegoś” nie można, to równie często pojawiają się z kłopoty z klientami, gdyż ich nierozwiązane problemy, w obliczu braku legalnych szans na rynku pracy, pogłębiają się i ci sami klienci wkrótce ponownie „pukają do drzwi”. Prowadzi to do ewolucji postaw w kierunku pragmatyzmu, gdzie ma miejsce, z kolei, instrumentalne i pragmatyczne traktowanie prawa. Pragmatyk patrzy nań tak jak na sferę dopuszczalnych, dostępnych usprawiedliwień i uzasadnień dla konkretnych czynności. Pragmatyczny pracownik socjalny radzi klientowi wybór takich „zeznań” oraz takich strategii działania, które dadzą się objąć literą i „duchem” dostępnej sfery prawnych uzasadnień. Czasem wymaga to udzielenia administratorom pomocy społecznej selektywnej informacji o rzeczywistej sytuacji klienta. Nie inaczej wydaje się postępować przed sądem dobry adwokat, kiedy radzi klientowi, jaką „rzeczywistość” ma przedstawić sądowi. Pozytywno-pragmatyczne podejście do rozwiązywania ludzkich problemów również ma swoich wpływowych i bardziej skutecznych reprezentantów w otoczeniu pomocy społecznej. Ma ona zatem niewielką autonomię i w tym obszarze.

Pracownicy socjalni dość często traktują klientów pomocy społecznej tak jak się traktuje rozumne, racjonalne podmioty, które wybierają w konkretnej sytuacji, rozważając „zyski” i „straty”. Celem klienta jest maksymalizacja jego szczęścia w postaci osiągnięcia konkretnych korzyści w kontaktach z instytucją pomocy

społecznej. Pracownik socjalny wie, że może wpłynąć na zachowanie klienta jedynie wtedy, kiedy będzie mógł mu zaofiarować względnie nieodległą i atrakcyjną możliwość poprawienia jego sytuacji życiowej. W tym **modelu utylitarnym** częstym zjawiskiem jest swoisty utylitarny rachunek szczęścia, którego dokonuje się wspólnie z klientem, rozważając możliwe konsekwencje dokonanych wyborów. Pracownicy socjalni w tym kontekście często mówią o trapiącym ich uczuciu niemocy, ponieważ nie posiadają środków i możliwości, przy pomocy których mogliby wpływać na warunki, w jakich klient podejmuje decyzję. Ogólnie uważa się w G. i w innych miastach, miasteczkach i wsiach, z których pochodzą pracownicy socjalni i ich przełożeni, którzy byli naszymi respondentami, że to nie pomoc społeczna, lecz instytucje gospodarcze mogą zmaksymalizować szczęście swoich obywateli. Na tym polu pomoc społeczna niemal całkowicie pozbawiona jest autonomii.

## 5. Perspektywa administratora pomocy społecznej

„Administrator pomocy społecznej” to zarówno osoba, która, podpisując się pod decyzją administracyjną, akceptuje ostateczny sposób przekształcenia generalnych norm prawnych na konkretne, jednostkowe decyzje, jak i ta osoba, na którą administrator delegował swoje uprawnienia do podejmowania decyzji. W G. „administrator” występuje w kilku osobach jednocześnie. Jest nim koordynator w rejonowym biurze, kierownik działu pomocy środowiskowej oraz dyrektor CPR wraz ze swoimi następcami.

Koordynator ma poniekąd podwójną tożsamość, ponieważ jest zarówno pracownikiem socjalnym, jak i administratorem. Treść wywiadów z koordynatorami wskazuje na znacznie większy zakres akceptacji tego, co pracownicy socjalni nazywają „biurokracją”. Manifestacyjne nieakceptowanie biurokracji przez jedną z kobiet piastujących stanowisko koordynatora jest raczej przejawem solidaryzowania się z pracownikami socjalnymi. Zasady rekrutacji koordynatorów mają ścisły związek z ich stażem pracy i ich administracyjną poprawnością, która wzbudza zaufanie przełożonych. Przestrzenne oddzielenie poszczególnych rejonowych ośrodków powoduje, że pracownicy rejonowego biura są ze sobą związani silnymi emocjonalnymi więziami. Stanowią grupę społeczną, w której rzeczywista władza niekoniecznie musi należeć do koordynatora. Koordynator musi liczyć się ze zdaniem pracowników rejonowego biura, ponieważ to w istocie oni stanowią nieformalne reguły gry. „Zbiorowy bunt” pracowników jednego rejonu może wyeliminować niechcianego koordynatora, jednak jeśli koordynator niedostatecznie kontroluje swoich podwładnych, to musi liczyć się z tym, że niejasne, skonfliktowane informacje

dotrą na wyższy szczebel kontroli i zapłaci koszty takiej sytuacji w postaci krytyki ze strony przełożonych. Decyzja koordynatora może podlegać jeszcze dwukrotnej weryfikacji na stanowisku dyrektora. Jego czas jest podzielony na funkcjonowanie w roli pracownika socjalnego w zmniejszonym rejonie oraz wykonywanie funkcji kontrolnych w rejonowym ośrodku. Natężenie tej kontroli jest zresztą selektywne. Mniejsze w przypadku pracowników z długim stażem pracy, a większe w stosunku do „młodszych” pracowników socjalnych.

Analiza treści wywiadów wskazuje na to, że koordynatorzy są wyznawcami jednej z wcześniej przedstawionych metod pomagania lub ich specyficznej kombinacji. Stosują więc modele: „normatywny”, „medyczny”, „zbawczy”, „użyteczny” i „pozytywno-pragmatyczny”. Modele pomagania stosowane przez podwładnych koordynatora nie muszą się koniecznie zgadzać ze strategiami ich przełożonego. Pracownicy socjalni są bowiem względnie niezależni od swojego koordynatora.

Grupa rejonowych pracowników nie ma zobiektywizowanych celów pomagania w postaci mapy problemów życiowych ludzi mieszkających w obrębie rejonu. Brak badań statystycznych, które zmierzałyby do analizy trendów w ramach poszczególnych problemów i kwestii społecznych. Brak planów pracy z indywidualnymi przypadkami, lokalną społecznością czy wybranymi zbiorowościami. Nie można antycypować tego, co się dzieje, ponieważ uchwycenie trendów pociąga za sobą koszt, którego nikt nie chce zapłacić.

Administrator pomocy społecznej, żeby planować przyszłe działania oraz antycypować trendy, musi mieć ponadto zapewniony stały, stabilny dopływ środków finansowych. Najczęściej powtarzanym zdaniem w kontekście planowania, wypowiedzianym przez pracowników socjalnych i koordynatorów, jest stwierdzenie, że planowanie jest nonsensem, kiedy nie wiadomo, co się jutro zdarzy. Raz pieniądze są, a jutro już ich nie ma. Jeśli zresztą są, to tylko na „sztywne” obligatoryjne świadczenia, a zatem możliwość wpływania na procesy społeczne przy ich pomocy jest znikoma lub żadna. Zdaniem pracowników socjalnych te sztywne świadczenia raczej utrwalają intuicyjnie rozumiane i postrzegane przez pracowników socjalnych negatywne trendy w środowisku społecznym. Agregacja potrzeb, jeśli ma miejsce, odnosi się do problemów ujawnionych przez klientów w okresie miesiąca, kwartału, półrocza i roku. Rejonowy ośrodek działa więc „w ciemno”, ponieważ nie agreguje i nie analizuje skutków własnych działań. Nie wiadomo ostatecznie, jaki jest związek pomiędzy działaniami ośrodka a kwestiami i problemami społecznymi na danym terenie. Nie posiadając informacji o skutkach swoich działań, administrator *sensu largo* nie może wprowadzić ich korekty. Intuicyjna, zdroworozsądkowa

wiedza na ten temat, połączona z wiedzą o poprawnym administrowaniu nie jest wystarczającą odpowiedzią na globalizacyjne wyzwania<sup>22</sup>.

Wiedza o tym, co się w istocie dzieje nikomu nie jest jednak potrzebna nie tylko dlatego, że jej ujawnienie mogłoby prowadzić do erozji istniejących i kontrolowanych sfer niepewności, likwidując w ten sposób opartą na nich władzę, lecz również dlatego, że ilość i jakość udzielanych świadczeń nie zależy ostatecznie od zidentyfikowanych potrzeb klientów, ale od rzeczywistych możliwości finansowych instytucji pomocy społecznej w gminie. Paradoksalnie może się zatem zdarzyć, że kiedy w końcu roku rejonowy ośrodek otrzyma dodatkowy „zastrzyk” pieniędzy, to klienci pomocy społecznej otrzymają więcej pieniędzy niż realnie chcą. „Skuteczność” polega zatem wtedy na „rozdaniu” pieniędzy.

Instytucja pomocy społecznej jest często podejrzana o to, że chce bezrefleksyjnie wydać jak największą ilość pieniędzy w celach instytucjonalnej ekspansji. Zarówno badania empiryczne, jak i praktyczne obserwacje nie potwierdzają owej stygmatyzującej tezy. Pracownicy socjalni podkreślają często w wywiadach, że kwestia „ilości” pieniędzy nie jest sprawą fundamentalną. Nadmierna ilość pieniędzy „psuje” ich starania o to, by zaktywizować klientów pomocy społecznej, zaś ich niedostateczna ilość nie pozwala im w ogóle zaktywizować. Zarówno nadmierna, jak i niedostateczna ilość pieniędzy zaburza tak rozumianą równowagę skuteczności pomiędzy instytucją pomocy społecznej a lokalnym środowiskiem społecznym. Jednak odpowiedź na pytanie, jakiego rodzaju środki są środkami na poziomie progu skuteczności wymaga wydatkowania kolejnych środków na badania poświęcone analizie kwestii i problemów społecznych w środowisku lokalnym. Brak skłonności do zapłacenia takich kosztów transakcyjnych skutkuje w długim okresie nadmiernymi wydatkami na zaspokojenie potrzeb „urzędowych ubogich”. Stygmat nadmiernie rozrzutnej instytucji utrwała atrybuty jej biurokratyczności. Spotykamy w niej bowiem powszechnie uznane symptomy tego co „biurokratyczne”.

W tym miejscu warto zauważyć, że pomoc społeczna nie otrzymuje środków na poziomie progu skuteczności i nie osiąga mandatowego celu, jakim jest usamodzielnienie jej klientów. Umacnia to „ideologię”, że pomoc społeczna może jedynie zmarnować środki, które można znacznie lepiej zużytkować, choćby na inwestycję. Pomocy społecznej zatem nie traktuje się jako najbardziej zyskowej inwestycji, jaką można sobie wyobrazić, czyli inwestycji w „kapitał ludzki” i w rozwój społeczeństwa obywatelskiego<sup>23</sup>. Niska pozycja przetargowa pomocy społecznej

---

<sup>22</sup> *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, A World Bank Policy Research Report, A co publication of the World Bank and Oxford University Press, s. 85-120.

<sup>23</sup> A. Sen uzasadnia japoński sukces gospodarczy brakiem wykluczenia w polityce japońskich rządów, podczas których każdy mógł liczyć na dostęp do edukacji, własności i pracy. Por. A. Sen,

uzasadniona ideologią o „bezproduktywnym rozdawaniu pieniędzy” powoduje, że otrzymuje ona środki na poziomie znacznie niższym od prognozy skuteczności. Pomoc społeczna nie kontroluje więc sfer niepewności istotnych dla jej klientów i dlatego nie może wpływać na ich rzeczywiste losy. Utrzymuje więc jedynie „przy życiu” klientów pozbawionych szans zatrudnienia oraz klientów z innych przyczyn niezdolnych do samodzielnego zarobkowania, ponieważ ich problemy nie ulegają rozwiązaniu, ale odwrotnie, stają się jeszcze bardziej palące oraz następuje napływ kolejnych potencjalnych recypientów, który jest generowany przez procesy społeczne i gospodarcze. Przeto w następnym okresie pomoc społeczna zaczyna sygnalizować, że potrzebuje jeszcze więcej środków. Ten fakt w istocie umacnia jej niską pozycję przetargową, ponieważ daje konkurentom przesłankę do stwierdzenia, że poprzednio wydatkowane środki w ramach pomocy społecznej zostały zmarnowane. Ten „mechanizm rezydualności” jest obecny w G. i dotyczy wielu miejscowości województwa L. Jest to jednak rezydualność nielogiczna, jeśli przyjąć, że jej celem jest „nauczanie” obywatela zapobiegliwości, dbałości o jego własne interesy. Powrót ubogiego na rynek pracy i jej, nawet bardzo przedsiębiorcze poszukiwanie nie oznacza zwykle jej otrzymania, ponieważ w G. liczba bezrobotnych na jedno miejsce między marcem 2000 r. a wrześniem 2002 r. wahała się między 38 a 129. Jak widać, wartość środkowa tego rozstępu wyniosła 84<sup>24</sup>.

Koordinator rejonowego biura pomocy społecznej ma zatem świadomość tego, że pomoc społeczna zanim jeszcze podjęła jakiegokolwiek działania jest „skonstruowana” jako nieskuteczna. Jako administrator musi „obcinać” sumy przeznaczone na pomoc, żeby przez nadmierną rozrzutność nie spowodować paraliżu instytucji. Sytuacji, w której nie może ona w ogóle odpowiedzieć pozytywnie na oczekiwania klientów<sup>25</sup>. Jako pracownik socjalny koordinator ma również świadomość faktu, że pomoc społeczna w jego rejonie nie kontroluje jakichś istotnych sfer niepewności klientów.

Z kolei sferą niepewności koordynatora, której nie jest w stanie kontrolować, wobec rezydualnej ilości środków, jest szturm rozgoryczonych klientów, którzy nie zaspokoiili swoich oczekiwań. Kryterium podziału posiadanych środków staje się w tej sytuacji nie tyle rzeczywisty stan potrzeb rodziny w konkretnym przypadku, ile egalitaryzm, który pozwala unikać zarzutów o niesprawiedliwe traktowanie.

---

*Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*, Social Development Papers, No. 1, Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, June 2000.

<sup>24</sup> Biuletyn Statystyczny Województwa Lubuskiego, wrzesień 2002, Urząd Statystyczny w Zielonej Górze, Zielona Góra 2002, s. 113.

<sup>25</sup> Taka sytuacja często ma jednak miejsce, kiedy rejonowy ośrodek pomocy społecznej nie może podejmować żadnych działań, ponieważ nie ma „ani grosza”. Strategie akcji socjalnej, które wtedy podejmuje, sprowadzają go w istocie do roli instytucji zajmującej się wysoce paliatywną charytatywnością.

Postacie pomocy zatem, jeśli nie są obligatoryjnym uprawnieniem klientów, które uzyskali w zamian za pozostawanie w trudnej sytuacji urzędowego ubogiego, trzeba podzielić egalitarnie pomiędzy poinformowanych recypientów. Wielu z nich odchodzi jednak z niczym, co przy braku legalnych możliwości zaspokojenia potrzeb na rynku pracy skłania do bardziej gwałtownych strategii zaspokajania potrzeb<sup>26</sup>. Podnosi to koszty funkcjonowania innych lokalnych służb, które muszą leczyć i interweniować w przypadkach „gorącej przemocy”, czy osądzać w wyniku zgromadzenia dowodów winy. Koszt zaoszczędzonych na pomocy społecznej środków nie znika, lecz jest przesunięty w ten sposób do kosztów domeny innych publicznych instytucji. Tam rozwiązanie problemu jest już znacznie droższe od zapobiegania, którym mogłaby się zająć pomoc społeczna.

Rezydualny egalitaryzm stosowany przez koordynatora pomocy społecznej w rejonowym ośrodku informuje aktualnych, a za ich pośrednictwem, potencjalnych klientów, że w tej instytucji niczego nie można otrzymać poza „stałą jałmużną” dla ewidentnie zmarginalizowanych, która czyni dalszą egzystencję możliwą do odtworzenia na tym samym poziomie. Klienci dowiadują się również, że otrzymanie tak rozumianej pomocy wymaga od nich zdecydowanej postawy zmierzającej do udowodnienia swojego ubóstwa. W wywiadach pracownicy socjalni mówili często, że klienci nie chcą niczego innego oprócz pieniędzy. Był to, jak sądzimy, najlepszy wskaźnik faktu, że nie spodziewali się oni niczego więcej otrzymać. W tendencji niczego innego nie otrzymywali, ponieważ pomoc społeczna niczego innego nie mogła im dać. Nie kontrolowała ona żadnych szans i możliwości atrakcyjnych dla klientów. Koordynator bardzo często podpisuje się pod pismem skierowanym do miejscowego urzędu pracy, w którym prosi o wydanie klientowi rejonowego ośrodka skierowania do pracy w pierwszej kolejności. Następnie rejonowy ośrodek pomocy społecznej otrzymuje z urzędu pracy uprzejmą odpowiedź, że jest to niemożliwe, ponieważ bezrobotni są obsługiwani w takiej kolejności, w jakiej się zgłosili.

Decyzje administratora pomocy społecznej nie tworzą wspólnoty między ludźmi, lecz przyczyniają się do powstawania tłących się nieustannie konfliktów. Rezydualność środków pozostających do dyspozycji administratora powoduje, że ludzie w tej samej sytuacji życiowej, jak i ludzie w różnej sytuacji życiowej otrzymują taką samą pomoc lub w ogóle jej nie otrzymują. W G. na przykład, w długich okresach, nikt nie otrzymywał pomocy społecznej, ponieważ nie było na to środków finansowych, a odmowy były uzasadniane brakiem środków materialnych w gminie. Ponieważ nikt, włącznie z koordynatorem i pracownikami socjalnymi, nie wiedział, kiedy ostatecznie środki się pojawią trzeba, jeśli jest się

---

<sup>26</sup> Biuletyn Statystyczny Województwa Lubuskiego..., op. cit., s. 100-101.



klientem nieustannie przychodzić do biura i pytać, czy już są środki. Ta czynność może się komuś w końcu znudzić i „prześpi” moment ponownego pojawienia się pieniędzy. To wszystko dzieli klientów i personel OPS, powodując stałe konflikty i awantury. Pojawiać się muszą podejrzenia i zarzuty o niesprawiedliwe traktowanie. Sfera niepewności po stronie klientów ulega rozszerzeniu. Analiza wypowiedzi koordynatorów wskazuje na to, że w miarę przedłużania się ich stażu pracy cenią oni coraz bardziej zdecydowaną postawę wobec klientów od życia ich problemami, skutkującego „zabieraniem pracy do domu”. Nawet „zbawczemu” modelowi pracy koordynatora towarzyszy zdecydowanie wielka energia i konsekwencja. Jest on ostatecznie w opozycji do różnobarwnego tłumu „chcących tylko pieniędzy” klientów, opierających swoje roszczenia na wieloznacznych sytuacjach życiowych. Koordynator chce być tu wzorem postępowania dla swoich podwładnych i w ten sposób przyczyniać się do kształtowania pożądanych postaw.

W G. Wszyscy pracownicy socjalni, koordynatorzy, kierownicy i dyrektorzy świetnie znają cele zawarte w ustawie o pomocy społecznej, zaś na pytanie, jakie są cele pomocy społecznej w G., dają permanentnie wieloznaczne odpowiedzi. Jedność tym wieloznacznym i różnorodnym aktom myślenia i działania nadaje kategoria zgodności z prawem. Ustawowe cele wymagają tymczasem lokalnej konkretyzacji, ponieważ najprostszy cel, jakim jest na przykład „wyżywienie dzieci”, to cel wieloznaczny<sup>27</sup>. Odwoływanie się do pamięci organizacyjnej i „bezpieczne” reagowanie na zewnętrzne wyzwania, przy braku akceptacji dla konkretnej wieloznaczności, zamyka organizację na to, co się dzieje w otoczeniu zewnętrznym. Organizowanie jest osiągnięciem jednoznaczności, ale w efekcie pierwotnej, pełnej asymilacji tego, co wieloznaczne. Jednoznaczność tymczasem może być prokrustowym łożem, do którego wieloznaczna rzeczywistość jest wtłaczana przemocą<sup>28</sup>. Interesy i potrzeby obywateli nigdy się nie układają jednoznacznie, jest to jednak sprzeczne z zasadą struktury i hierarchii, wedle której działa administracja. Dokonuje ona „redukcji normatywnej” zmierzającej do tego, żeby wieloznaczność sytuacji zredukować do norm postępowania. Zjawisko niedoinformowania lub fałszywego informowania, przez zablokowanie poziomych kanałów informacji, jest chroniczną chorobą biurokracji<sup>29</sup>.

Klient jest więc w organizacji tym, za kogo go uważają jej abstrakcyjne, odrzeczywistnione i jednoznaczne kody oraz praktyczne ideologie pracowników. Za pomocą tej jednoznaczności organizacja redukuje niepewność w swoim wewnętrznym środowisku. Informacje, które upowszechnia o swoim otoczeniu

<sup>27</sup> H. Simon, *On the Concept of Organizational Goal*, „Administrative Science Quarterly” 1964, vol. 9, No. 1, s. 1-22.

<sup>28</sup> E. Griffin, *A First Look at Communication Theory...*, op. cit., s. 245-253.

<sup>29</sup> F. Ryszka, *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*, Warszawa 1984, s. 114.

społecznym, mają również podobną, odrzeczywistnioną i wziętą z perswazyjności norm prawnych postać. W ten sposób pomoc społeczna usiłuje kontrolować swoje zewnętrzne środowisko. W tym kontekście, żeby się dowiedzieć, co organizacja robi, jakie są jej rzeczywiste cele, trzeba się skupić na celach operacyjnych<sup>30</sup>. Jednak i to w konsekwencji nie wystarcza, ponieważ celem organizacji wydaje się ona sama, jej przetrwanie w zmiennym środowisku. Pomoc społeczna jest organizacją powołaną do ograniczania niepewności w lokalnym środowisku społecznym za pomocą sztucznego instrumentu abstrakcyjnych praw, które, gwarantując prawo własności do cenionych zasobów, dają kwantum władzy nad tym społeczno-gospodarczym otoczeniem. Nie ma ona jednak żadnej autonomii i jest temu otoczeniu podporządkowana<sup>31</sup>.

Główną strategią dyrektora pomocy społecznej jest zatem zwykle obrona kwestionowanej nieustannie przez pojawiające się sprzeczności struktury organizacyjnej. Wraz ze wzrostem niepewności, jaką kreują problemy recypientami, rośnie skłonność dyrektora do obrony logiki zarządzanego systemu. Jest on bowiem od niej całkowicie zależny i kwestionując ją, kruszyłby podstawy swojego statusu. Niekiedy jednak musi bronić tej struktury przez kompromis z klientem lub zgodę na jego roszczenia, gdy sprawa mogłaby nieść ze sobą zagrożenie dla jego pozycji i całej drabiny organizacyjnej. Są to przypadki ewidentnego braku zgodności z prawem, której klient doświadcza, czy też zagrożenie, że klient ujawni opinii publicznej fakty, które mogłyby ją zbulwersować. Ponieważ sfery niepewności dyrektora, których on nie kontroluje, otaczają go ze wszystkich stron, „od dołu” i od góry”, stara się je opanować. W stosunku do podwładnych egzekwuje zgodną z prawem standaryzację ich zachowań. „Od góry” stara się uniknąć niepewności, konsultując swoje istotne decyzje z osobami posiadającymi kluczowe pozycje w mieście. Chce zatem wiedzieć, czego w istocie sobie życzy prezydent miasta i jego zastępcy. Musi znać formalne i nieformalne koalicje w radzie miejskiej i wiedzieć, z którymi osobami należy być w dobrych stosunkach. Dyrektor dysponuje bowiem zwykle przykładami z przeszłości, kiedy takie „złe” stosunki spowodowały usunięcie jego poprzednika na tym stanowisku. Każda gwałtowna zmiana i zmiany powolne, ewolucyjne w układzie sił politycznych w mieście są przez dyrektora pilnie śledzone, ponieważ stanowią jego istotną sferę niepewności. Jedynie system interpersonalnych, formalnych i nieformalnych sojuszy daje mu bezpieczną możliwość przetrwania na tym stanowisku. Wiedza, jaką posiada opozycja o rzeczywistym stanie spraw,

---

<sup>30</sup> C. Perrow, *The Analysis of Goals in Complex Organizations*, „American Sociological Review” 1967, vol. 26, No. 6, s. 854-866.

<sup>31</sup> K. Mc Neil, *Understanding Organizational Power: Building on the Weberian Legacy*, „Administrative Science Quarterly” 1978, vol. 23, s. 65-89.

jest wykorzystywana dopiero przed wyborami, ale zwykle nie po to, żeby wyborcy zrozumieli, co się dzieje w mieście, lecz po to, żeby wpłynąć skutecznie na emocjonalny komponent ich postawy. Im bardziej mętna wiedza dociera do wyborców, tym mniej licznie uczestniczą oni w wyborach do miejscowej rady miasta. Gdy jeszcze nie dostrzegają istotnego związku pomiędzy sposobem głosowania a ich pomyślnością życiową, ich aktywność publiczna systematycznie maleje (w ostatnich wyborach do gminnej rady wzięło udział niespełna 30% wyborców G.).

Lokalna polityka społeczna nie jest realizacją „powinności” zawartej w normach prawnych, lecz przede wszystkim wynika z zaspokojenia osobistych i grupowych potrzeb tych, którzy uzyskali mandat do rządzenia w lokalnych wyborach oraz elity posiadającej władzę ekonomiczną. Ludzie ci zapewne głęboko w to wierzą, że dobro, które realizują jest rzeczywiście „dobre” dla lokalnej społeczności. Zwykle szczerze są zaangażowani w jego realizację. Opisy praktyk polityki społecznej są jednak często pomieszaniem powinności zawartej w prawie z rzeczywiście realizowaną powinnością, do której dążą jej aktorzy. „Dobro ogólne”, jakkolwiek definiowane przez tych aktorów, jest tylko pewną postacią ich dobra prywatnego, które jest maksymalizacją korzyści i minimalizacją strat w warunkach niepewności. Gra o kontrolę sfer niepewności w mieście zakłada zdobycie kluczowych pozycji przez jedną z konkurujących ze sobą elit oraz wyznaczanie reguł gry konkurentom.

„Wspólne dobro”, które miałyby realizować administrator pomocy społecznej, jest w tych warunkach mitem. Nie może on wpłynąć na rzeczywistość tak jak wpływa się przy pomocy narzędzi na przedmiot pracy, ponieważ sam jest integralną częścią tej rzeczywistości i ma tylko tyle wolności, ile jej może mieć elektron poruszający się po orbicie wokół jądra atomu<sup>32</sup>.

### **Bibliografia**

1. Bauman Z., *Wolność*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 1995.
2. *Wskaźniki społeczne jako narzędzia pomiaru skuteczności i efektywności polityki społecznej*, seria: „Opracowanie Projektów Badawczych Zamawianych, z. 12, red. M. Bednarski, B. Szatur-Jaworska, Warszawa 1999.
3. Biuletyn Statystyczny Województwa Lubuskiego, IX 2002, Urząd Statystyczny w Zielonej Górze.
4. Biuletyn Statystyczny Województwa Lubuskiego, IX 2002, Urząd Statystyczny w Zielonej Górze.
5. Biuletyn Statystyczny Województwa Lubuskiego, VIII 2002, Urząd Statystyczny w Zielonej Górze.
6. Brenk, M., Chaczko, K., Płasek R., *100 lat systemu pomocy społecznej w Polsce*, „Biuletyn Historii Wychowania” 2018.

<sup>32</sup> P. Płoszajski, *Między refleksją a działaniem. Dylematy praktycznej teorii zarządzania. Dylematy praktycznej teorii zarządzania*, PAN 1985, s. 170-193.

7. Buchowski M., *Rethinking Transformation. An Anthropological Perspective on Post-Socialism*, Poznań 2001.
8. *Case Study Evaluations Program Evaluation and Methodology Division*, United State General Accounting Office, November 1990.
9. Chambers R., *Poor People's Realities: The Professional Challenge*, in *Poverty and Participation in Civil Society*, Proceedings of a UNESCO/CROP Round Table, organization the World Summit for Social Development, Copenhagen, Denmark, March 1995. Edition Yogesh Atal and Else Oyen, Abhinav Publications, UNESCO Pubising 1997.
10. Crozier M., *Biurokracja. Anatomia Zjawiska*, Warszawa 1967.
11. Crozier M., Friedberg E., *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, Warszawa 1982.
12. Egan G., *The Skilled Helper. A Systematic Approach to Effective Helping*, California 1986.
13. Frieske K., *Socjologia prawa*, Warszawa–Poznań 2001.
14. Gans H. J., *The Dangers of the Underclass: Its Harmfulness as a Planning Concept*, [w:] *People, Plans, and Policies. Essays on Poverty, Racism, and Other National Urban Problem* Columbia Univesrysty Press, Russell Sage Foundation, New York 1991.
15. *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, A World Bank Policy Research Report, A co publication of the World Bank and Oxford University Press.
16. Golinowska S., Bednarski M., Morecka Z., Nieciński W., Rysz-Kowalczyk B., Supińska J., Żukowski T., *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku, część IV, Uwarunkowania i kryteria oceny skuteczności polityki społecznej*, Warszawa 2000.
17. Golinowska S., Topińska I., *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Warszawa 2002.
18. Griffin E., First A., *Look at Communication Theory*, Mc Graw Hill INC. 1991.
19. Hammersley M., Atkinson P., *Metody badań terenowych*, Poznań 2000.
20. Krzyszkowski K., *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Łódź 1997, *Przeciw biedzie. Programy pomysły, inicjatywy*, red. E. Tarkowska, Warszawa 2002.
21. Lipsky M., *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual In Public Services*, New York 1980.
22. Mc Neil K., *Understanding Organizational Power: Building on the Weberian Legacy*, „Administrative Science Quarterly” 1978, vol. 23.
23. McKinney J. C., *Methodology, Procedures, and Techniques Ed Sociology*, [w:] *Modern Sociologica Theory, In Continuity and Change*, eds. H. Becker, A. Boskoff, New York–Chicago–San Francisco–Toronto–London 1957.
24. Morgan G., *Images of Organization*, The Executive Edition, San Francisco–London–New Delhi 1998.
25. Newman K. S., *Falling from Grace. The Experience of Downard Mobility In the American Middle Class*, New York 1988.
26. Parsons T., *Struktura społeczna a osobowość*, Warszawa 1969.
27. Perrow C., *The Analysis of Goals in Complex Organizations*, „American Sociological Review” 1967, vol. 26, No. 6.
28. Płoszajski P., *Między refleksją a działaniem. Dylematy praktycznej teorii zarządzania. Dylematy praktycznej teorii zarządzania*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, PAN 1985.
29. Rossa J., *Marginalizacja i marginalizowani. Region Gorzowa*, Warszawa 2000 [praca doktorska].
30. Ryszka F., *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*, Warszawa 1984.
31. Sen A., *Social Exclusion; Concept, Application, and Scrutiny*, Social Development Papers No. 1, Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, June 2000.
32. Simon H., *On the Concept of Organizational Goal*, „Administrative Science Quarterly” 1964, vol. 9, No. 1.

33. Storo J., *Practical Social Pedagogy. Theories, values and tools for working with children and young people*, The Polity Press 2013.
34. *Życ i pracować w enklawach biedy: (klimaty łódzkie)*, red. W. Warzywoda-Kruszyńska, Łódź 1998.
35. *(Życ) na marginesie wielkiego miasta*, red. W. Warzywoda-Kruszyńska, Łódź 1999.
36. Zabłocki G., Sobczak M., Piszczek E., Kwiecińska M., *Ubóstwo na terenach północnej Polski*, Toruń 1999.
37. Znaniecki F., *Socjologia bezrobotnych*, [w:] *Socjologia bezrobocia*, (wybór) T. Borkowski, A. Marcinkowski, Warszawa 1996.

### **A social assistance effectiveness issue.**

#### **Symbolic (expected) identity of social services customers.**

#### **Social services as games for spheres of uncertainty control (research report)**

#### **Abstract**

The article pertains to a case study research of social assistance processes in a social policy system of G. city. A main method of investigation was opened, unstandardized systematic interviews with social workers, political figures and administrators of the system. Social services in experiences of our respondents we have interpreted as games for uncertainty control. The games in perspectives of social workers and administrators of the system we understand as pedagogical environments for customers which in the processes of these interactional games shape many of the social, adaptive skills. Such skills enable customers institutional identity management and effective winning spheres of freedom from control. Behavioural strategies of social workers in institutional and organizational environment in relation to customers we conceptualize as exchange models of a "gift for power" above customers spheres of uncertainty control. Inefficiency of social assistance comes from incapacity of such aid to effectively exchange gifts for uncertainty control in daily situations for customers. The Institution of social services has many functional substitutes in social, political and economic environments which are much more effective. Second goal of our investigation was a presentation and portrayal of the real pedagogical environment of social workers. Theory of social intervention and social pedagogy suffers from too many abstracts from reality foundations, premises and presumptions. So social pedagogy as practical science needs also careful and diligent investigation of real social practices in institutional and organizational environment of social policy systems.

**Keywords:** social assistance, social policy, pedagogical environment, institutional-organizational environment, normative model, positive-pragmatic model, medical model, utilitarian model, salvific model