

Tomasz Kaźmierczak

Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji
Uniwersytet Warszawski¹

O kontrakcie socjalnym i reformie aktywnej integracji, czyli jak pomoc społeczna (znów) obroniła się przed zmianą. Refleksja rocznicowa

Streszczenie

Opracowanie jest formą rocznicowej refleksji (200-lecie Warszawskiego Towarzystwa Dobroczynności, 25-lecie ustawy o pomocy społecznej) nad współczesną kondycją pomocy społecznej, ale ocenianą z punktu widzenia koncepcji *path dependence*, tj. pod kątem jej odporności na zmiany. W szczególności są rozważane dwa przedsięwzięcia podjęte w ostatnich dwóch dekadach, w pewien sposób powiązane ze sobą, które — jak zakładano — powinny skutkować daleko idącymi zmianami systemu pomocy społecznej. Pierwszym z nich był projekt reformy służb społecznych zwanej aktywną integracją, który przygotowano w reakcji na fakt przystąpienia Polski do UE; drugim — implementacja kontraktu socjalnego jako nowego instrumentu pomocy społecznej. Żadne z nich do zmian nie doprowadziło: reforma „utknęła” i „umarła” w procesie legislacyjnym, kontrakt socjalny został „oswojony”, co pozwoliło włączyć go do praktyki służb społecznych bez zmiany praktykowanego od dawna ich stylu działania. Oba przypadki wskazują jasno: system pomocy społecznej ma się dobrze w tym sensie, że nadal jest odporny na zmiany — złożony układ czynników i mechanizmów, który chroni jego *status quo*, okazał się silniejszy niż obie inicjatywy podjęte w celu jego zmiany

Słowa kluczowe: aktywna integracja, kontrakt socjalny, pomoc społeczna, służby społeczne

¹ IPSiR UW, ul. Podchorążych 20, 00-721 Warszawa; adres elektroniczny autora: kazmierczak@uw.edu.pl

Wprowadzenie

W połowie obecnej dekady przypadły dwie okrągłe rocznice wydarzeń bardzo ważnych dla pomocy społecznej, stanowiących w trajektorii jej rozwoju klasyczne „kamienie milowe”.

24 grudnia 2014 r. minęła dwusetna rocznica inauguracji działalności Warszawskiego Towarzystwa Dobroczynności, największego i najważniejszego towarzystwa dobroczynności działającego na ziemiach polskich w wieku XIX (ale nie pierwszego, pierwsze było Wileńskie Towarzystwo Dobroczynności powstałe w 1807 r.). Znaczenia WTD dla polskiej pomocy społecznej i pracy socjalnej nie sposób przecenić — reprezentowało ono ten typ rozpowszechnionych w europejskim kręgu kulturowym organizacji, które wdrażały zasady dobroczynności racjonalne (naukowe) w tym sensie, że osadzone w obowiązującej wówczas oświeceniowej filozofii prawa ubogich. Dość przypomnieć, że z czasem to właśnie z doświadczeń gromadzonych w angielskich, ale przede wszystkim amerykańskich towarzystwach dobroczynności (znanych jako *charity organisation societies* — COS) na przełomie XIX i XX w. wykształciła się praca socjalna.

Rok później, 29 listopada 2015 r., przypadła 25. rocznica uchwalenia przez Sejm RP ustawy o pomocy społecznej — aktu prawnego, którego znaczenia również nie sposób przecenić. Z formalnego punktu widzenia „jedyne” zastąpił on ustawę o opiece społecznej z 1923 r., w rzeczywistości zapełnił dotkliwą lukę prawną. Ustawa z 1923 r. — lepiej lub gorzej — działała do wybuchu II wojny światowej, co prawda po zakończeniu wojny nowe władze podtrzymały jej ważność², jednak w nowych realiach utraciła ona całkowicie moc regulacyjną. Zasadność uchwalenia nowej ustawy dostrzegły władze polityczne PRL (tj. kierownictwo PZPR) już pod koniec lat 50. Jest w tym jakiś rodzaj drwiny historii, że trzeba było upadku PRL, by decyzja rządzącej w niej partii została w końcu zrealizowana. Oczywiście powody uchwalenia ustawy o pomocy społecznej w 1990 r. były zupełnie inne. Chyba po raz pierwszy — i jak do tej pory ostatni — kwestia pomocy społecznej nabrała rangi najwyższego priorytetu: potrzeba przygotowania infrastruktury zdolnej poradzić sobie z tzw. kosztami społecznymi transformacji gospodarczej spowodowała, że bardzo szybko po nastaniu III RP pomoc społeczna została zreformowana jako pierwsza z dziedzin polityki społecznej.

Rzecz w tym, że związek pomiędzy obu rocznicowymi wydarzeniami jest bliższy, niżby to na pozór wyglądało. Jak starałem się dowieść gdzie indziej (Kaźmierczak 2012), w Polsce mamy do czynienia z fenomenem długotrwałego utrzymywania się wzoru organizacji i zasad działania środowiskowej służby społecznej, czyli służby odpowiedzialnej za zajmowanie się osobami i rodzinami znajdującymi się — używając współczesnej terminologii — w trudnej sytuacji życiowej. Kolejne historyczne wersje tego wzoru tworzyli: 1. opiekunowie cyrkulowi działający w ramach Warszawskiego Towarzystwa Dobroczynności (wiek XIX); 2. opiekunowie społeczni działający w realiach II RP (a zatem i ustawy o opiece społecznej z 1923 r.); 3. „PRL-owscy” opiekunowie społeczni; 4. pracownicy socjalni ośrodka opiekuńczego (lata 70. i 80. ub. w.); 5. pracownicy socjalni ośrodka pomocy społecznej (od początku lat. 90. do chwili obecnej). Dodać trzeba, że opiekunowie cyrkulowi, potem

² Dekret z dn. 22 października 1947 r. w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej.

opiekunowie społeczni, a w końcu pracownicy socjalni stanowili podstawę funkcjonowania najpierw systemu dobroczynności publicznej, potem opieki społecznej, w końcu (tj. obecnie) pomocy społecznej. To przypomnienie pokazuje sens obu rocznic: dopiero co obeszliśmy zatem 200-lecie podstawowego wzorca działania pomocy społecznej, jaką mamy, oraz ćwierćwiecze jego ostatniego instytucjonalno-prawnego wcielenia.

Każda z tych rocznic z osobna, a obie tym bardziej, kuszą, by postawić pytanie o następne „okrągłe” rocznice, przede wszystkim, czy w ogóle jeszcze takie będą. Niniejsze opracowanie nie jest rzeczą jasną próbą odpowiedzi na to pytanie, ale inspirowaną nim rocznicową refleksją. W szczególności chciałbym się zastanowić nad kondycją pomocy społecznej, ale ocenianej pod kątem jej odporności na zmiany. Jest to oczywiście dość szczególnie punktu widzenia, mający wszakże mocne teoretyczne osadzenie w koncepcji *path dependence* (Mahoney 2000; Pierson 2000), czyli zależności od przebytego szlaku.

Reforma, której nie było

Bez wątpienia przystąpienie Polski do UE to w ciągu minionych 25 lat najważniejsze wydarzenie spośród tych, które były na tyle znaczące, by „wytrącić” pomoc społeczną ze szlaku, którym podąża od wielu dziesiątków lat. W gruncie rzeczy byłoby to nawet całkowicie i zrozumiale i — niejako — naturalne, by przed- i poakcesyjne procesy modernizacyjne objęły także służby społeczne, dzięki czemu i w tej sferze można byłoby nadrobić odziedziczone po PRL zapóźnienia, których istotę wyjaśniłem już gdzie indziej (Każmierczak 2014a). Czy tak się stało?

Warto w tym miejscu przypomnieć, że zapośredniczona przez struktury UE konfrontacja polskiej polityki społecznej z polityką społeczną rozwiniętych *welfare states*, co miało miejsce w połowie poprzedniej dekady, nastąpiła w momencie dla tych ostatnich szczególnym. Przechodziły one bowiem już drugą z kolei fazę implementacji polityk aktywizacji (pierwsza faza to lata 90. ub. w.), które w dość fundamentalny sposób zmieniały zasady i instytucjonalno-prawne ramy działających w tych krajach służb społecznych, służb zatrudnienia i opieki społecznej (ang. *social assistance/minimum income schemes*). Przypomnijmy ich podstawowe założenia: 1. polityka aktywizacji jest adresowana do niepracujących (ale zdolnych do pracy) beneficjentów różnego typu zasiłków (np. z tytułu opieki społecznej, dla bezrobotnych itp.), przy czym zasiłki te stanowią ich podstawowe źródło utrzymania; 2. prowadzone w jej ramach działania koncentrują się wokół kwestii pracy/zatrudnienia osób bez pracy — chodzi o to, by osoby te weszły/wróciły na rynek pracy (tj. zostały społecznie zintegrowane/włączone); 3. uczestnictwo w jej programach jest przymusowe w tym sensie, że to ono uprawnia do korzystania ze wsparcia publicznego — obywatel, jeśli chce z niego korzystać, musi zastosować się do zaleceń indywidualnie dla niego sformułowanych przez właściwy organ państwa (oznacza to, że uprawnienie do pomocy ma charakter warunkowy). Cechą szczególną polityk aktywizacji jest obligatoryjna praktyka stosowania sankcji w postaci ograniczenia, czasowego wstrzymania lub pozbawienia wsparcia finansowego w następstwie nieprzestrzegania przez obywatela postawionych mu warunków (Lødemel, Trickey 2001; Lødemel, Moreira 2014).

Pojawienie się polityki aktywizacji znalazło rzecz jasna także swój wyraz w dokumentach UE, począwszy od dokumentu w tym kontekście zapewne najważniejszego, czyli Europejskiej Strategii Zatrudnienia, przyjętej w 1997 r. Zrozumiałe jest, że członkostwo w Unii zobowiązywało do stosowania wynikających z niego zaleceń. Przystąpienie Polski do UE było więc okolicznością sprzyjającą daleko idącym zmianom i nawet do nich zachęcającą. Tę drogę wybrali np. Czesi, którzy zdecydowali się na rozwiązania bardzo podobne do tych, które przyjmowały inne kraje unijne (Sirovatka 2014). W Polsce też zamiar taki się pojawił, ale — ostatecznie — okazał się nieskuteczny.

Jak to już wielokrotnie wskazywano, pierwszą — i jak do tej pory jedyną realną — reakcją na idące z Brukseli wyzwania aktywizacyjne był pakiet pięciu ustaw, z których jednak żadna nie regulowała problematyki aktywizacji całościowo. Dwie ustawy dotyczyły jej w pełni (ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 2004 r. i ustawa o spółdzielniach socjalnych z 2006 r.), pozostałe (o pomocy społecznej z 2004 r., o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. oraz o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie z 2003 r.) zaledwie jej „dotykały”, choć czasem w bardzo istotny sposób (szerzej na ten temat patrz m.in. Rymśza 2013). Trzeba jednak podkreślić, że wyłoniony na ich mocy stan rzeczy w zakresie aktywizacji nie miał być rozwiązaniem docelowym, ale pierwszą fazą przyszłej gruntownej reformy. Mówił o niej dokument *Założenia do reformy systemu integracji społecznej oraz służb społecznych* przygotowany w MPiPS i datowany na 2006 r. (ale zapewne wypracowany wcześniej). Zawierał on w miarę spójną wizję polityki aktywizacji, nazwaną aktywną integracją, jako punktu wyjścia do takiej przebudowy całego szeroko rozumianego systemu służb społecznych, która umożliwiłaby: „(1) pełne włączenie działań służb społecznych na rzecz aktywizacji zawodowej i społecznej osób znajdujących się poza rynkiem pracy oraz (2) zintegrowanie działań służb pomocy społecznej z działaniami innych służb i partnerów społecznych oraz organizacji obywatelskich”.

Przepisy konieczne do wdrożenia aktywnej integracji do praktyki miały być włączone do ustawy o pomocy społecznej dość pokrętnie — na mocy ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej. Projekt tej ustawy — jako inicjatywa poselska — trafił do Sejmu na początku 2007 r.³, ale w związku ze skróceniem kadencji jego procedowanie zostało przerwane.

Warto przypomnieć, że istotą zmian kryjących się za hasłem aktywnej integracji miało być wprowadzenie do praktyki nowego modelu działania pracowników socjalnych, na który składał się, z jednej strony, kontrakt socjalny „jako nowe narzędzie pracownika socjalnego, łączące ochronę dochodów z aktywizacją zawodową i społeczną, z drugiej zaś — instrumenty aktywnej integracji, obejmujące instrumenty o charakterze zatrudnieniowym, edukacyjnym, zdrowotnym i społecznym mające na celu: 1. przywrócenie możliwości lub zdolności uzyskania zatrudnienia; 2. uzyskanie wsparcia dochodowego; 3. wyeliminowanie przeszkód napotykanym przez osoby i rodziny w procesie dostępu do praw i usług społecznych, a przez to wspierających ich dostęp do zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (...)”. Reforma aktywnej integracji — jako warunki niezbędne dla osiągnięcia jej celów,

³ Druk Sejmowy nr 1548 z dn. 4 stycznia 2007 r.

tj. zmiany stylu działania pracowników socjalnych — zakładała także nową, ciekawie się zapowiadającą konstrukcję zasiłku okresowego⁴ oraz zmianę struktury ośrodka pomocy społecznej, polegającą na oddzieleniu pracy socjalnej, w tym pracy aktywizacyjnej, od usług opiekuńczych i pielęgnacyjnych i od wypłaty świadczeń społecznych. Znaczenia tej ostatniej zmiany nie trzeba w tym miejscu udowadniać. Przypomnijmy tylko, że o potrzebie (czy nawet konieczności) rozdzielenia pracy socjalnej od procedur przyznawania zasiłków pieniężnych mówi się już wręcz od dziesiątków lat (Kaźmierczak 2014b). Zdaniem wielu praktyków i ekspertów spełnienie tego postulatu jest podstawowym warunkiem rzeczywistej transformacji stylu działania służb społecznych i modernizacji systemu pomocy społecznej. Jego rangę potwierdza fakt, iż stał się on jedną z najważniejszych rekomendacji (jeśli nie najważniejszą) wypracowanych w ramach projektu systemowego „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” realizowanego w latach 2009–2014 (patrz też: Kadela, Kowalczyk 2014).

Fiasko wspomnianej wyżej inicjatywy legislacyjnej, oznaczało też fiasko idei zreformowania pomocy społecznej zgodnie z założeniami aktywnej integracji. Kolejnych inicjatyw tego rodzaju w następnych kadencjach Sejmu już nie podjęto.

Podsumujmy zatem: przystąpienie Polski do UE było dla systemu pomocy społecznej wydarzeniem znaczącym na tyle, by wywołać w nim impulsy daleko idących zmian, jednak akcesyjny wstrząs i wynikający z niego impet reformatorski okazały się zbyt słabe, by służby społeczne „wytrącić ze szlaku”. Jakiegokolwiek były konkretne okoliczności, które spowodowały, że reforma aktywnej integracji nie weszła w życie, jest faktem, iż — kolejny raz — ważne wydarzenie historyczne nie zdołało zmienić układu sił utrzymujących *status quo*.

Kontrakt socjalny, czyli zawiedzione nadzieje

Brak zasadniczej reformy nie oznaczał, że nie pojawiły się inne próby wprowadzenia zmian w systemie. Wydaje się, że funkcja ich podstawowego nośnika przypadła kontraktowi socjalnemu, określanemu jako „nowy instrument pomocy społecznej”.

Do praktyki służb społecznych kontrakt socjalny trafił na mocy „nowej” ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., zapewne jako swoista zapowiedź — i docelowo kluczowy element — przyszłych głębszych zmian, które jednak, jak wiemy, nie nadeszły. Rzecz w tym, że już po jego samym wprowadzeniu do systemu pomocy społecznej (które nastą-

⁴ Zasiłek składałby się z dwóch części: podstawowej, o minimalnej, określonej w ustawie, wysokości i — przyznawanego uznaniowo — dodatku: świadczenia aktywizacyjnego wypłacanego osobie bezrobotnej realizującej warunki kontraktu socjalnego, w ramach którego są stosowane narzędzia aktywnej integracji lub dodatku wyrównawczego przeznaczanego dla osób lub rodzin pobawionych możliwości aktywizacji zawodowej, ale „realizujących inne metody pracy socjalnej”. Ponadto osoba, która dzięki kontraktowi socjalnemu podjęłaby stałą pracę (tj. na okres co najmniej 12 miesięcy), na okres do 6 miesięcy nie traciłaby uprawnienia do otrzymywania zasiłku niezależnie od kryterium dochodowego. Efekt motywacyjny tak skonstruowanego zasiłku okresowego polegać zatem miał na operowaniu nagrodą, a nie karą. Aplikacja behawioralnego schematu modyfikacji zachowań w takiej wersji pozytywnie odróżnia to rozwiązanie od rozwiązań stosowanych w ramach polityk aktywizacji w innych krajach.

piło wcześniej, niż koncepcja aktywnej integracji została na dobre sformułowana) wiele sobie obiecywano. Zakładano mianowicie, że — jak pisze Zuzanna Grabusińska — kontrakt socjalny pomoże: 1. wyeliminować długookresowe uzależnienie od świadczeń pomocy społecznej, podnosząc w ten sposób jej skuteczność, bowiem do 2003 r. była ona nieskuteczna; 2. wyposażyć osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, ale zdolne do pracy, w kompetencje umożliwiające im samodzielność życiową oraz wspierać w dążeniach do powrotu na rynek pracy i włączenia się w życie społeczności; 3. umożliwić pomocy społecznej lepsze wykorzystywanie trwonionych do tej pory sił i zasobów (Grabusińska 2012). Zasadne jest zatem, by kontraktowi socjalnemu jako takiemu (tj. abstrahując od jego uwikłania w model aktywnej integracji) przyrzeć się bliżej. Warto w szczególności zastanowić się, na ile jego konstrukcja uzasadniała związane z nim nadzieje na poprawę funkcjonowania systemu pomocy społecznej i w jakim stopniu sprawdził się on w praktyce.

Ustawa o pomocy społecznej definiuje kontrakt socjalny jako pisemną umowę zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny (art. 6, pkt. 6). Jednak rzeczywisty prawny sens instytucji kontraktu socjalnego wynika z innych przepisów ustawy: artykułu 4, który nakłada na osoby korzystające z pomocy społecznej obowiązek współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej, oraz artykułu 11 ust. 2, który dopuszcza możliwość odmowy przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej w sytuacji braku współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym lub asystentem rodziny, odmowy zawarcia kontraktu socjalnego, niedotrzymywania jego postanowień, nieuzasadnionej odmowy podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej przez osobę bezrobotną lub nieuzasadnionej odmowy podjęcia szkolenia, stażu, przygotowania zawodowego w miejscu pracy bądź jego przerwania, odmowy wykonywania prac interwencyjnych, robót publicznych lub prac społecznie użytecznych lub nieuzasadnioną odmowę podjęcia leczenia odwykowego w zakładzie lecznictwa odwykowego przez osobę uzależnioną. Kontrakt socjalny zatem sam w sobie nie reguluje kwestii praw ani obowiązków czy to obywatela, czy państwa — w gruncie rzeczy ma jedynie charakter techniczny: opisuje formułę ustalania, na czym — w przypadku gdy celem pomocy ma być wzmocnienie aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu — ma polegać ustawowy obowiązek współdziałania osoby ubiegającej się o pomoc w rozwiązywaniu jej trudnej sytuacji życiowej. Odwołując się do zapisów ustawy (art. 109) i orzecznictwa sądów administracyjnych, formułę tę można zrekonstruować w sposób następujący:

- ramy kontraktu socjalnego wyznacza ustawa o pomocy społecznej (zasada swobody umów w jego przypadku nie obowiązuje);
- kontrakt socjalny musi określać uprawnienia i zobowiązania zarówno osoby ubiegającej się o pomoc, jak i organu pomocy społecznej, a nie tylko jednej strony;
- treść kontraktu socjalnego ma być ustalana wspólnie, ale strony kontraktu nie są równe;
- kontrakt socjalny jest zadaniem pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej: przygotowuje on treść umowy, czuwa nad jej wykonaniem i jest odpowiedzialny za

realizację jej postanowień, przy czym sama forma kontraktu jest ściśle sformalizowana — wzór kontraktu jest regulowany mocą rozporządzenia;

- ustalenie ostatecznej treści kontraktu (w tym rodzaju i zakresu czynności składających się na „współdziałanie” osoby ubiegającej się o pomoc) należy do organu pomocy społecznej;
- spory między stronami dotyczące treści umowy rozstrzyga kierownik ośrodka pomocy społecznej.

Pierwotnie, tj. w brzmieniu ustawy uchwalonej przez Sejm w 2004 r., przyjęto, że kontrakt socjalny ma być stosowany powszechnie i obligatoryjnie. Jednak już jej wczesna nowelizacja, która miała miejsce w 2005 r., ten stan rzeczy zasadniczo zmieniła, nadając kontraktowi socjalnemu charakter fakultatywny. Od tej pory od uznania pracownika socjalnego zależy, czy i w odniesieniu do kogo procedura kontraktu zostanie uruchomiona. Osoba ubiegająca się o pomoc możliwości takiego wyboru nie jest całkiem pozbawiona, jest on jednak w pewnym sensie ograniczony. Odmowa przystąpienia do kontraktu może być bowiem potraktowana jako odmowa współdziałania, co grozi zastosowaniem przewidzianych ustawą sankcji. Stosowanie sankcji wchodzi także w grę w przypadku niewywiązania się z zapisów kontraktu przez osobę już z pomocy korzystającą. W obu przypadkach jednak nie jest ono automatyczne, ale pozostawione do uznania organu pomocy społecznej. Rozważając odmowę świadczeń albo ograniczenie ich wysokości lub rozmiaru, musi on uwzględnić sytuację osób będących na utrzymaniu osoby ubiegającej się o pomoc lub korzystającej z pomocy — w gruncie rzeczy nie może on tego zrobić, a co najwyżej zmienić formę świadczeń, gdyby miało się to wiązać z pogorszeniem tej sytuacji. Innymi słowy — w świetle prawa — możliwe jest korzystanie z pomocy przez osobę, która (w opinii organu pomocy społecznej) nie współdziałała w rozwiązaniu swojej trudnej sytuacji życiowej. Sankcji za niewywiązanie się z zapisów kontraktu socjalnego przez organ pomocy społecznej czy przez pracownika socjalnego ustawa nie przewiduje.

Podkreślmy: nieprzestrzeganie warunków kontraktu może, ale nie musi prowadzić do zastosowania sankcji. W praktyce sankcje są stosowane sporadycznie — zaledwie w 1/4 ośrodków pomocy społecznej objętych kontrolą Najwyższej Izby Kontroli (NIK 2013) zdarzyło się, że takie kroki były choć raz podjęte. Głównym tego powodem nie jest jednak zasadnicza niechęć do stosowania sankcji. Dostępne dane sugerują, że przynajmniej część pracowników socjalnych byłaby gotowa po nie sięgać, gdyby wstrzymanie lub utrata przyznanego świadczenia były dla osób nierealizujących ustaleń zawartych w kontrakcie zagrożeniem rzeczywistym. Rzecz w tym, że tak nie jest. Pracownicy socjalni nie uciekają się zatem do stosowania sankcji, bo wiedzą, że na ogół stoją na przegranej pozycji i że cały ich wysiłek włożony w ewentualne przygotowanie odpowiedniego wniosku formalnego pójdzie na marne — orzecznictwo sądowe i organów odwoławczych jednoznacznie chroni prawa obywateli do korzystania z pomocy społecznej, nawet jeśli nie wywiązują się z obowiązku współdziałania w procesie rozwiązywania doświadczanych problemów i trudności życiowych.

Określenie kontraktu socjalnego, skonstruowanego w sposób opisany powyżej, mianem „nowego narzędzia pomocy społecznej” oczywiście nie wyjaśnia jego natury. Próbując

zdefiniować jego tożsamość, łatwiej powiedzieć, czym nie jest, niż czym jest. Po pierwsze, kontrakt socjalny nie ma nic wspólnego z kontraktem, o jakim mówi kodeks cywilny — nie mają w tym przypadku zastosowania dwie podstawowe dla umowy cywilnej zasady: równości stron oraz swobody umów. Po drugie, kontrakt socjalny nie jest umową administracyjną, choćby dlatego, że jego stroną nie jest organ administracji publicznej, ale pracownik socjalny. Po trzecie, kontrakt socjalny nie jest kontraktem terapeutycznym, tj. stosowaną od lat 60. w służbach społecznych, w tym w klinicznej pracy socjalnej, psychoterapii, terapiach uzależnień itp., techniką budowania i strukturalizowania profesjonalnej relacji pomocy, choć — jak się wydaje — często bywa z nim mylony. Kontrakt terapeutyczny — w przeciwieństwie do kontraktu socjalnego — nie ma charakteru prawnego oraz nie zakłada stosowania sankcji w przypadku niewywiązywania się z uzgodnionych ustaleń, jego rozumienie natomiast odpowiada klasycznemu rozumieniu umowy jako porozumienia dwóch (lub więcej) stron dysponujących wolnością wyboru, które zgodnie ustalają wzajemne prawa lub obowiązki (w przypadku kontraktu terapeutycznego dotyczą one postępowania terapeutycznego, jego zakresu, celów, stosowanych metod, warunków proceduralnych i organizacyjnych).

Kontrakt socjalny nie jest także polskim odpowiednikiem tzw. *client contracts* (Sol, Westerveld 2005) — rodzaju umów/porozumień, stanowiących integralny element polityk aktywizacji, zawieranych z indywidualnymi klientami przez instytucje świadczące usługi lub przyznające świadczenia, w których są zawarte ustalenia w sprawie ich (re)integracji (wejścia/powrotu na rynek pracy), wzajemne prawa i obowiązki oraz sankcje stosowane wobec klientów za niewywiązywanie się z nałożonych na nich obowiązków — chociaż bez wątplenia przez nie inspirowanym. Przede wszystkim dlatego, że pomoc społeczna, w której obrębie kontrakt socjalny ma zastosowanie, nie działa wedle zasad polityki aktywizacji: uprawnienie do pomocy nie ma kontraktualnego charakteru, nie obowiązuje zasada pomocy warunkowej (istnieje obowiązek współdziałania, ale nie musi być egzekwowany, jego niespełnienie nie odbiera też uprawnienia do świadczeń ani nie prowadzi automatycznie do sankcji), a praca nie jest podstawowym priorytetem. Kontrakt socjalny nie ma zatem cech dla *client contracts* dystynktywnych, przypomina natomiast występujące w innych krajach potoczne rozumienie kontraktu jako dokumentu służącego monitorowaniu i ocenie postępów (Sol, Westerveld 2007) — w przypadku Polski klienta pomocy społecznej na jego drodze do samodzielności.

Kontrakt socjalny nie jest zatem jakimś rodzajem znanych już prawnych czy terapeutycznych urządzeń, których — dodajmy — moc sprawcza jest sprawdzona. Jest rzeczywiście czymś nowym, zatem czym?

Kontrakt socjalny — przypomnijmy — nie dotyczy kwestii praw i obowiązków, sam w sobie nie zaspokaja potrzeb obywateli ani nie rozwiązuje ich problemów, zasadniczo nie „daje” obywatelom żadnych innych form pomocy niż te, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej, choć czasem jego podpisanie jest traktowane jako formalny warunek uczestniczenia w oferowanych przez ośrodki pomocy społecznej programach (w szczególności miało to miejsce w przypadku tzw. programów systemowych finansowanych ze środków EFS). Mówi tylko o tym, jak ustalać sposób, w jaki obywatel ma wywiązać

się obowiązku współdziałania w procesie rozwiązywania swoich problemów, który i tak ustawa na niego nakłada. Jeśli kontrakt socjalny „rozpakujemy”, okaże się, że tym, co on w istocie nowego zawiera, jest upoważnienie pracownika socjalnego — jako przedstawiciela organu administracji publicznej — do skonsultowania z obywatelem planu działania, który ów organ zamierza obywatelowi narzucić dla poprawy jego sytuacji życiowej, przy czym opinia obywatela może, ale nie musi, być uwzględniona. Trzeba podkreślić, iż takiego upoważnienia wprost zawartego w konkretnym przepisie przed wprowadzeniem kontraktu socjalnego w ustawodawstwie z zakresu pomocy społecznej nie było (*implicite* natomiast jest ono wpisane w deontologię profesjonalnej pracy socjalnej). Innymi słowy, na mocy prawa, relacja organ pomocy społecznej — obywatel w trudnej sytuacji życiowej była całkowicie asymetryczna i paternalistyczna, co oznacza, że w jej ramach obywatel był pozbawiony podmiotowości. U podstaw tej konstrukcji znajdziemy rzecz jasna ukryte założenie, zgodnie z którym organ pomocy społeczne wie lepiej, czego obywatel potrzebuje. Z tego względu kontrakt socjalny jest niewątpliwym krokiem naprzód, choć bardzo skromnym — w ograniczonym zakresie organ pomocy społecznej może (ale wciąż nie musi) w adresowanym do obywatela planie działania uwzględnić jego punkt widzenia.

Rzecz jasna, liczenie się z klientem nigdy nie było prawnie zakazane, zatem i bez instytucji kontraktu socjalnego było i jest to możliwe. Zapewne ci pracownicy socjalni, którym bliższe niż postawa urzędnicza jest praktykowanie pracy socjalnej w jej profesjonalnej, metodycznej wersji, mieli i mają tego świadomość, zatem z tej możliwości korzystali i korzystają. W tym kontekście realny pożytek wynikający z istnienia kontraktu polega na tym, że stanowi on swoistą „furtkę w systemie”, służącą budowaniu z klientami pomocy społecznej profesjonalnej relacji pomocy, która ze swej natury jest trudna do pogodzenia z logiką działania obowiązującą w zbiurokratyzowanym środowisku. Skala wykorzystywania tej możliwości nie jest znana, ale są dowody empiryczne, że ma to miejsce. Np. wśród badanych w 2007 r. przez Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego pracowników socjalnych Łódzkiego MOPS 30% zadeklarowało, że w opracowaniu warunków kontraktu klienci byli równoprawnymi partnerami — wszystkie punkty zostały opracowane wspólnie, zaś 3% przyznało, że najważniejsze punkty kontraktu ustalali klienci, a ich rola ograniczała się do korekty tych ustaleń⁵ (MOPS Łódź 2007).

Czy tak skonstruowany kontrakt socjalny miał/ma szanse stać się atrakcyjnym narzędziem pracy pracowników socjalnych? Zapewne nie. Dowodzą tego twarde dane. Ustawa o pomocy społecznej pozostawiła pracownikom socjalnym swobodę uznania, czy i kiedy kontrakt socjalny stosować. Okazuje się, że pracownicy socjalni z tej możliwości zdecydowanie częściej nie korzystają, niż korzystają — kontrakty są zawierane wyraźnie rzadziej niż z co 10 osobą/rodziną korzystającą z pomocy społecznej. Nawet gdyby przyjąć nierealne założenie, że wszystkie zostały zawarte z osobami, którym przyznano zasiłek okresowy — co oznacza, że utrzymują się z „opieki społecznej”, ale ich wejście na rynek pracy jest możliwe — korzystnie z kontraktu pozostawałoby praktyką marginalną.

⁵ W uzupełnieniu: 2/3 respondentów przytoczonego badania przyznało, że treść „ich” kontraktów nie zależała od klientów pomocy społecznej — był on im w mniejszym lub większym stopniu narzucany.

Tabela 1. Liczba kontraktów socjalnych zawieranych w latach 2005–2014 z klientami ośrodków pomocy społecznej

	2005	2007	2009	2011	2013	2014
Liczba kontraktów	30 337	52 215	71 845	74 686	9 382	82 013
Liczba kontraktów w przeliczeniu na liczbę rodzin objętych jakąkolwiek formą pomocy w %	1,9	3,6	5,4	5,8	7,1	6,9
Liczba kontraktów w przeliczeniu na liczbę rodzin objętych zasiłkiem okresowym w %	4,7	9,7	16,0	16,8	17,1	16,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Trzeba podkreślić, że powyższe dane nie są spójne z deklaracjami pracowników socjalnych ośrodków pomocy społecznej dotyczącymi oceny częstotliwości stosowania kontraktów w praktyce. W badaniach przeprowadzonych w 2010 r. przez Instytut Spraw Publicznych na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie losowej szeregowych pracowników socjalnych blisko 60% respondentów zadeklarowało, że kontrakty socjalne są stosowane raczej często lub często, zdaniem kolejnych ponad 7% — stosowane są zawsze (Kaźmierczak 2011). Inne wyniki tego samego badania w pewnym sensie wyjaśniają tę niespójność: o ile ponad 80% badanych pracowników frontowych zadeklarowało, że stosuje kontrakty, o tyle — jak się okazuje — najczęściej obejmuje nimi zaledwie kilkoro spośród „swoich” licznych klientów (Kaźmierczak 2011). Innymi słowy, kontrakty socjalne są stosowane względnie powszechnie, ale w marginalnej skali. Obserwację tę potwierdzają także badania przeprowadzone w kilku województwach przez ROPS w ramach tzw. Obserwatorium Integracji Społecznej (tab. 2).

Przytoczne powyżej liczby dowodzą niezbiecie, że pracownicy socjalni po kontrakty socjalne sięgają relatywnie rzadko. Dzieje się tak zapewne dlatego, że — po prostu — w ich codziennej pracy nie stanowią one użytecznego narzędzia.

Ciekawe, że opinie o kontrakcie socjalnym deklarowane przez pracowników socjalnych są lepsze, niż sugerowałyby to częstotliwość ich stosowania. Wspomniane już badania Instytutu Spraw Publicznych ujawniły, że pracownicy socjalni zasadniczo kontrakt socjalny akceptują: większość z nich (blisko 60%) uważa kontrakt socjalny za dobre narzędzie, ale tylko w odniesieniu do niektórych kategorii klientów; zdaniem nieco ponad 1/5 pracowników socjalnych powinien on być stosowany powszechnie, niespełna 1/5 jest mu natomiast zdecydowanie przeciwna (Kaźmierczak 2011). W kilku badaniach jakościowych (m.in. MOPS Łódź 2007, IRSS 2013, badania Obserwatorium Integracji Społecznej) pytano pracowników socjalnych o zalety i wady kontraktów socjalnych i uzyskano podobne odpowiedzi. Zaletą kontraktów socjalnych jest to, iż można za ich pomocą zmobilizować klientów do działania, pomagają one klientom uświadomić sobie swoją sytuację oraz swoje słabe i silne strony, ponadto eliminują „wyłudza-czy” świadczeń. Wady kontraktów natomiast to ich czasochłonność, nadmiar dokumentacji do prowadzenia, zbytnia złożoność, a w konsekwencji niejasność treści dla klientów.

Tabela 2. Kontrakty socjalne w wybranych województwach w 2013 r.

	Województwo						
	kujawsko-pomorskie	opolskie	podkarpackie	podlaskie	warmińsko-mazurskie	wielkopolskie	zachodnio-pomorskie
% gmin, w których nie zawarto ani jednego kontraktu	16	18	10	60	22	31	20
Liczba kontraktów w przeliczeniu na liczbę osób w rodzinach objętych jakąkolwiek formą pomocy w %	4,05	3,40	2,39	1,51	2,53	2,56	4,60
Średnia liczba kontraktów przypadająca na 1 pracownika socjalnego OPS	7,0	3,8	5,2	2,3	6,1	3,4	8,5

Źródło: Raporty z badania *Kontrakt socjalny w praktyce* zrealizowanego w 2014 r. w ramach Obserwatorium Integracji Społecznej przez ROPS w Toruniu, Opolu, Rzeszowie, Białymstoku, Olsztynie, Poznaniu i Szczecinie.

Dla oceny wartości kontraktu socjalnego w jego funkcji narzędzia poprawy skuteczności pomocy społecznej ważniejsze niż deklarowane przez pracowników pomocy społecznej względnie pozytywne o nim opinie są jednak twarde fakty, a te nie wydają mu dobrego świadectwa. Wydaje się, że tak naprawdę stosunek pracowników socjalnych do kontraktów socjalnych i ich stosowania charakteryzuje rezerwa, by nie powiedzieć: niechęć. Wynika ona z ich przekonania, że po pierwsze kontrakt socjalny jest nieskuteczny, bo, sam w sobie, nie zastąpi zasobów i nie stworzy warunków potrzebnych do zmiany sytuacji klienta, a sankcje są iluzoryczne; po drugie to samo, a może nawet więcej, można osiągnąć przy wykorzystaniu już stosowanych narzędzi (np. wywiadu środowiskowego), wobec czego — po trzecie — kontrakt socjalny to jedynie dodatkowa biurokratyczna mitręga, bezcelowy „wymysł teoretyków” (MOPS Łódź 2007). Dlaczego zatem pracownicy socjalni jednak — od czasu do czasu — po kontrakt socjalny sięgają? Klucza do odpowiedzi dostarczyły badania IS UŁ: 70% badanych pracowników socjalnych z łódzkiego MOPS zadeklarowało, że w ogóle nie stosowałoby kontraktów socjalnych, gdyby była taka możliwość; jako powód zawierania kontraktów 81% spośród nich wskazało „przymus” administracyjny, zaledwie 6% — przekonanie o jego skuteczności (MOPS Łódź 2007). Mimo iż cytowane badania zostały przeprowadzone dość dawno i dotyczyły tylko Łodzi, można przypuszczać, że uzyskane wyniki odzwierciedlają tendencję generalną, która zapewne nie zmieniła się do dziś. Zdają się tego dowodzić także nowsze badania Instytutu Rozwoju Służb Społecznych, w których potwierdziło się znaczenie presji kierownictwa jako powodu stosowania kontraktu (IRSS 2013). Jeśli rzeczywiście tak jest, że pracownicy socjalni sięgają po kontrakty głównie ze względu na oczekiwania (polecenia) swoich zwierzchników,

jasne się staje, dlaczego niemal każdy z nich kontrakty zawiera, ale z bardzo niewielką liczbą klientów. Tłumaczy to klasyczna reguła zachowań pracowniczych w organizacjach biurokratycznych, która mówi, że konformistycznie zorientowany urzędnik wykonuje swoje zadania na najniższym niekaranym poziomie.

Jak widać, powyższe próby opisanego fenomenu kontraktu socjalnego obfitują w niejasności i paradoksy. Tych pierwszych, wobec zbyt małej liczby rzetelnych badań empirycznych, nie da się wyeliminować, ale może jest szansa, by wyjaśnić paradoksy? Wydaje się, że taka możliwość się pojawia, gdy — uruchamiając nieco wyobraźnię — odwrócimy punkt widzenia: zamiast zatem, jak do tej pory, traktować kontrakt socjalny jako instrument zmiany, sprawdźmy, czy i — ewentualnie — jak na kontrakt socjalny wpływał sam „system”.

Dla frontowych pracowników socjalnych z ośrodków pomocy społecznej kontrakt socjalny pojawił się jako nowy, wymagający dodatkowych czynności aspekt ich rutynowych zadań — zapewniania obywatelom doświadczającym różnego typu trudności życiowych wszelkich przewidzianych ustawą o pomocy społecznej form wsparcia. Zauważmy, że dla praktyki pomocy społecznej był on nie tylko czymś nowym, ale także obcym. Jak już wspominałem, kontrakty socjalne były inspirowane instytucją *client's contracts*. Instytucja ta została zaprojektowana dla potrzeb polityki aktywizacji, tak by odpowiadać ich filozofii i logice. Toteż w ich ramach jest to rozwiązanie przydatne i skuteczne, ale przeniesienie go w inne warunki (np. do polskiego systemu pomocy społecznej, takiego, jakim był on w roku 2004 i jakim jest nadal) grozi utratą jego tożsamości, a przede wszystkim — systemowej użyteczności. Gdy zatem kontrakt socjalny — w istocie imitowana wersja *client's contracts* — trafił do praktyki, pracownicy ośrodków pomocy społecznej zapewne dostrzegli, że nie pasuje on do stylu ich działania, zaś z punktu widzenia zasad funkcjonowania systemu jest zbędny. Wobec powyższego pewnie uświadomili sobie też, że stosowany obligatoryjnie będzie czynnikiem co najmniej utrudniającym ich codzienną pracę. Tak oto pojawił się dylemat: jak nowe kierowane w stronę pracowników socjalnych ustawowe oczekiwanie osadzić w prowadzonej przez nich praktyce ogólnej, dopasować do leżących u jej podstaw sprawdzonych i dobrze znanych wzorów działania, które potrafią oni stosować. W zaistniałej sytuacji bodaj czy nie jedynym realnym, tj. nienaruszającym równowagi systemu, rozwiązaniem problemu było nadanie kontaktowi socjalnemu statusu instytucji stosowanej fakultatywnie. Jak już wspominałem, zmiana taka nastąpiła bardzo szybko — już w drugiej połowie 2005 r. ustawowa uznaniowość kontraktu socjalnego stała się faktem. Znaczące, że okoliczności tej zmiany zdają się wskazywać, iż przynajmniej w części dokonała się ona za sprawą oddolnego lobbingu⁶.

⁶ Zmianę treści regulującego kwestie kontraktu socjalnego art. 108 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. wprowadziła ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dn. 28 lipca 2005 r. Na jej mocy pierwotny zapis tego artykułu: „W celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej **ośrodek pomocy społecznej zawiera kontrakt socjalny z tą osobą lub rodziną**” uzyskał brzmienie:

Zmiana statusu kontraktu socjalnego z obligatoryjnego na fakultatywny (o której, mam wrażenie, na ogół się nie pamięta) wydaje mi się najważniejszym wydarzeniem w jego „historii naturalnej”. Uzasadniając to stanowisko, wskazałbym na dwie kwestie.

Po pierwsze, wprowadzenie uznaniowości pozwoliło kontrakt socjalny „oswoić” — elastycznie dostosować jego praktykowanie do warunków i reguł obowiązujących w ośrodkach pomocy społecznej. Stało się to możliwe dzięki temu, że pracownicy socjalni zyskali względnie pełną kontrolę nad tym, kiedy, z kim i w jakiej konkretnie sprawie kontrakt socjalny zostanie zawarty. Przejęcie tej kontroli dawało pracownikom socjalnym przestrzeń do stosowania przy (selektywnym) uruchomieniu procedury kontraktu nie tylko formalnych kryteriów, ale — co w rozważanym kontekście kluczowe — także kryteriów nieformalnych (subiektywnych) bez naruszania prawa. Z badań wiemy, jaki rodzaj kryteriów wchodzi tu w grę. Okazuje się więc, że pracownicy socjalni w doborze osób do kontraktu kierują się bądź postrzeganymi ich cechami osobowymi, bądź właściwościami potencjalnego kontraktu, bądź jednym i drugim jednocześnie. Ujmując to kolokwialnie, dobierają osobę do kontraktu lub kontrakt do osoby. Brane przez nich pod uwagę cechy osobowe klientów to albo: gotowość/motywacja do współpracy lub pracy nad sobą, sprawność intelektualna, aktywność albo odwrotnie: ich opór, niechęć, niezaradność. Z kolei cechy kontraktu, do którego dobierani są klienci, to: łatwość jego skonstruowania, łatwość zadań do wykonania, względna pewność, że zostaną one wykonane i tym samym — „podbudują” statystyki sprawozdawcze (IRSS 2013; MOPS Łódź 2007). Badania pokazują ponadto, że zdecydowanie częściej kontrakt socjalny są zawierane z wieloletnimi klientami, a więc z osobami dobrze znanymi pracownikom socjalnym (IRSS 2013). Fakt ten potwierdza znaczenie, jakie w procesie rekrutacji do kontraktu socjalnego odgrywają kryteria subiektywne — być może w praktyce jest tak, że dla pracowników socjalnych to właśnie możliwość odwołania się do nich pozwala świadomie i celowo korzystać z dyskrecyjnych uprawnień — dokonywać wyborów zgodnie z ich interesami. Przytoczone wyżej wyniki badań pokazują, że mogą to być zarówno interesy pracownicze, kiedy taki a nie inny sposób rekrutowania służy „zarządzaniu własnym sukcesem zawodowym” potrzebnym do budowy swojej pozycji w zespole pracowniczym i/lub ułatwianiu codziennej pracy (także przez odstraszenie opornych klientów), jak i interesy profesjonalne (czyli kierowanie się interesami klientów), kiedy za pomocą kontraktu pracownicy socjalni chcą korygować zachowania klientów niekooperatywnych.

„W celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej **pracownik socjalny ośrodka pomocy społecznej może zawrzeć kontrakt socjalny** z tą osobą lub rodziną”.

Powyższej zmiany nie przewidywał przygotowany przez rząd i przesłany do Sejmu projekt ustawy. Dopiero na samym końcu procesu legislacyjnego wprowadził ją Senat, podając w jej uzasadnieniu, iż zmierza ona do tego, „aby uprawnienia do zawierania kontraktu socjalnego posiadał pracownik socjalny ośrodka pomocy społecznej, a nie jego kierownik” (Druk Sejmowy nr 4296 z dn. 18 lipca 2005 r.). Zwraca uwagę fakt, że w uzasadnieniu tym nie ma odniesienia do tego, co we wprowadzanej zmianie jest najistotniejsze (wręcz fundamentalne), tak jakby senatorowie nie byli tego świadomi, natomiast jest przywołany argument, którego walor polega na tym, że może szybko trafić do przekonania osoby, która specyfiki pomocy społecznej nie zna, ale chce, by działała lepiej.

Jak więc widać, uznaniowość kontraktu socjalnego pozwoliła zneutralizować jego systemową obcość i włączyć go do procedur służb społecznych przy zachowaniu integralności praktykowanego od dawna ich stylu działania. Tak samo wypada zinterpretować sens kolejnego ważnego wydarzenia w „historii naturalnej” kontraktu socjalnego. W końcu 2010 r. wprowadzono do praktyki dwa rodzaje wzorów kontraktu socjalnego (w miejsce jednego, uniwersalnego): wzór A — między osobą/rodziną a pracownikiem socjalnym w zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej, i wzór B — z osobami w szczególnej sytuacji na rynku pracy w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Zabieg ten w gruncie rzeczy osłabiał jego prozatrudnieniową proveniencję i przybliżał tradycyjnej wspierająco-opiekuńczej orientacji pomocy społecznej. Ten kierunek ewolucji kontraktu socjalnego zamierzano kontynuować także w przyszłości⁷.

Oprócz powyższego jest jeszcze drugi powód, dla którego zmianie statusu kontraktu socjalnego z obligatoryjnego na fakultatywny przypisuję zasadnicze znaczenie. Jest on w gruncie rzeczy powiązany z pierwszym. Fakultatywność spowodowała, że kontrakt socjalny mógł „zadomowić się” w systemie i — na jego marginesie — przetrwać. Nabrało to szczególnego znaczenia po fiasku reformy aktywnej integracji. Rzeczywiste zmiany instytucjonalne co prawda nie nastąpiły, ale dzięki istnieniu kontraktu socjalnego aktywna integracja przetrwała, oczywiście nie jako rodzaj realizowanej polityki publicznej, ale jako pewna idea i typ dyskursu. To wystarcza, by jej pozór utrzymywać.

Czy jest to ważne? Niech za odpowiedź na to pytanie posłuży następujący fakt. W roku 2013 skuteczność kontraktów socjalnych próbowała oszacować Najwyższa Izba Kontroli. Zgodnie z założeniami programu aktywnej integracji przyjęto, że kontrakt socjalny jest skuteczny wtedy, gdy prowadzi osobę (rodzinę), która była nim objęta, do samodzielności życiowej (tj. niezależnia od świadczeń z tytułu pomocy społecznej). W tym sensie skuteczne okazały się nieliczne kontrakty — zaledwie 15% spośród ogółu skontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli kontraktów zawartych w latach 2011–2012; dla lat 2006–2010 wskaźnik ten wynosił 30% (NIK 2013). Mimo to konkluzja NIK jest następująca: „W ocenie Najwyższej Izby Kontroli kontrakt socjalny jest przydatnym instrumentem w pracy socjalnej, a jego znaczenie wzrasta w warunkach aktywnej polityki społecznej” (NIK 2013, s. 7). Rzecz w tym, że zapisany w ustawie o pomocy społecznej kontrakt socjalny z aktywną polityką społeczną (tj. polityką aktywizacji) i z pracą socjalną, jak już pisałem, wspólnego wiele nie ma.

*

Kontrakt socjalny jako nośnik zmian w systemie zawiódł. Nadzieje z nim wiązane polegały na tym, że — jak zapewne zakładano — okaże się on pomocny w procesie modyfikowania zachowań klientów pomocy społecznej. Trudno oprzeć się wrażeniu, iż nadzieje te były mocno naiwne, nawet jeśliby układ czynników instytucjonalnych, o których dużo

⁷ MPiPS planowało formułę kontraktu socjalnego rozszerzyć. *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw* z marca 2014r. rekomendował wprowadzenie nowych formy kontraktu socjalnego: rodzinnego kontraktu socjalnego oraz — adresowanego do społeczności — grupowego kontraktu socjalnego.

było mowy wyżej, był bardziej sprzyjający. Tak skonstruowany kontrakt socjalny jest zbyt słabym narzędziem, by przynosić oczekiwane rezultaty. Doprowadzenie do usamodzielnienia — to wszak ma być cel stosowania kontraktu — wymaga od osoby „niesamodzielną” (tj. korzystającej ze świadczeń pomocy społecznej) motywacji do bycia człowiekiem „samodzielną”, ale musi też zostać spełnionych wiele innych warunków (m.in. osoba „usamodzielniająca się” powinna zdobyć/rozwinąć różne kompetencje, mieć dostęp do różnego typu usług i do względnie rozwiniętego rynku pracy). Kontrakt socjalny tymczasem może być pomocny jedynie w oddziaływaniu na sferę motywacji, a dla spełnienia „innych warunków” konieczne są inne, niezwiązane w żaden sposób z samym kontraktem, działania służb społecznych i innych instytucji publicznych i prywatnych. Nie może więc być on jedynym narzędziem usamodzielniania.

Ponadto, jego wpływ na sferę motywacji też nie może być znaczący. Ludzie mobilizują się do celowego działania bądź na skutek presji zewnętrznej, w tym przymusu, bądź pojawienia się motywacji wewnętrznej. Tymczasem związek między wywołaniem którejś z tych okoliczności jako skutkiem i kontraktem socjalnym jako przyczyną nie może być silny. By działać jak przymus, kontrakt socjalny musiałby dysponować sankcjami i bardziej dolegliwymi, i stosowanymi z zasady. Tak (na szczęście) nie jest. Z kolei, by wywoływać motywację wewnętrzną, musiałby z zasady i w stopniu najpełniejszym odwoływać się do podmiotowości osoby „usamodzielnianej”. To również (niestety) miejsca nie ma. W tej sytuacji jego niska skuteczność nie może dziwić — zdziwienie mógłby budzić raczej inny stan rzeczy.

Kontrakt socjalny jest więc rozwiązaniem wysoce ułomnym. Rzecz w tym, że w służbach społecznych, o czym już wspominałem, miejsce na podmiotowe podejście do klientów pomocy społecznej jest i bez niego. Są pracownicy socjalni, którzy mają tego pełną świadomość i którzy wiedzą, jakie są dostępne narzędzia, by podejście to praktykować. Podmiotowość klientów stanowi bowiem fundament profesjonalnej pracy socjalnej, do której prowadzenia pracownicy socjalni są — tak w każdym razie należałoby czytać ustawę o pomocy społecznej — wszak zobowiązani. Problem w tym, że reguły deontologii pracy socjalnej, podobnie jak reguły deontologii wielu innych profesji, ze swej natury nie mieszczą się w ramach i w logice prawa administracyjnego. Te zaś determinują charakter i szczegółowe zapisy ustaw regulujących działania organów administracji publicznej, w tym organów publicznej pomocy społecznej. Pracownicy socjalni są w związku z tym w szczególnej sytuacji. Z jednej strony deontologia zawodowa wymaga od nich podmiotowego stosunku do osób doświadczających problemów życiowych (zauważmy, że właśnie temu służy stosowanie techniki kontraktu terapeutycznego), ale w ustawie o pomocy społecznej nie jest to zapisane wprost, tylko ukryte w pojęciu pracy socjalnej. Z drugiej strony zawarte w tej ustawie zapisy, w tym te dotyczące kontraktu socjalnego, zasadniczo wprost nakazują im podchodzić do klientów przedmiotowo. Siłą oczywistego konfliktu lojalności zawodowej i pracowniczej, doświadczanego w tej sytuacji przez pracowników socjalnych, zaostrza konstytucyjna zasada legalizmu, która wymaga od przedstawicieli administracji publicznej podejmowania tylko takich czynności, które mają swe prawne unormowanie. Konsekwencje tego stanu rzeczy dla praktyki są oczywiste. Niemniej są pracownicy socjalni, którzy

starają się być choć w części wierni deontologii zawodowej i za parawanem kontraktu socjalnego, albo i bez tego parawanu, próbują pracować ze swoimi klientami na zasadach filozofii kontraktu terapeutycznego. Dodajmy, że są do tego namawiani (Włoch, Domaradzki 2005).

Z punktu widzenia deontologii zawodowej kontrakt socjalny jest rozwiązaniem trudnym do zaakceptowania, z punktu widzenia zaś — nazwijmy to — tradycyjnej administracji publicznej, jak już było to wspomniane, to jednak postęp. Niewykluczone zresztą, że intencją pomysłodawców instytucji kontraktu socjalnego było połączenie obu logik — wprowadzenia do prawa elementów deontologii pracy socjalnej, po to by je zakorzenić w działaniach organów pomocy społecznej. Praktyka dowiodła, że zabieg ten się nie powiódł. Sam kontrakt socjalny zaś stał się jeszcze jednym przejawem podejmowanych w systemie pomocy społecznej działań pozornych (Trawkowska 2007).

Refleksja końcowa

Reforma aktywnej integracji nie weszła w życie, kontrakt socjalny zawiódł pokładane w nim nadzieje. Pomoc społeczna znów się „obroniła” — nie dała się „wytrącić ze szlaku”. Gdyby więc przyjąć, że miarą kondycji systemu jest jego odporność, zdolność do neutralizowania ingerencji zmierzających do destabilizacji istniejącej w nim równowagi, trzeba by uznać, że kondycja systemu pomocy społecznej jest całkiem dobra. Złożony układ czynników i mechanizmów, zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych, który chroni jego *status quo*, okazał się silniejszy niż — opisane powyżej — inicjatywy podjęte w celu jego zmiany. Nie oceniam, czy to dobrze, czy źle. (Mogłoby się wszak zdarzyć, że np. reforma aktywnej integracji, gdyby weszła w życie, przyniosłaby rezultaty gorsze niż te, które osiąga pomoc społeczna obecna, niezreformowana). Stwierdzam fakt. Na postawione zatem na początku tego opracowania pytanie, czy doczekamy się następnych okrągłych rocznic o takim samym charakterze, jak te przywołane na wstępie, odpowiedź brzmi: zapewne tak.

Jest ona pozytywna nie tylko z tego względu, że „siła szlaku” — jak się okazuje — jest ciągle wystarczająco duża, ale także dlatego, że ani w teraźniejszości, ani w bliskiej przyszłości — na tyle, na ile da się w niej cokolwiek przewidzieć — nie dostrzegam sił społecznych i/lub politycznych, czynników ekonomicznych, kulturowych ani innej natury czy wydarzeń tak znaczących jak akcesja do UE, które mogłyby proces reformowania pomocy społecznej na nowo uruchomić. Szans zatem na „dużą” reformę pomocy społecznej/służb społecznych we względnie bliskim czasie — moim zdaniem — nie ma. Nadzieję na poprawę widzę gdzie indziej — w procesach oddolnej zmiany endogennej, której motorem byłyby wiedza i umiejętności kumulowane w ciągu ostatnich lat w systemie pomocy/służb społecznych i jego edukacyjno-badawczym zapleczu. Zmiany tego typu są one powolne, często mało widoczne i nieefektywne, ale za to trwałe. Warto przypatrywać się praktyce, może je dostrzeżemy.

Bibliografia

- Czy jesteśmy skuteczni? Badanie efektywności stosowania kontraktu socjalnego jako instrumentu integracji społecznej* (2007). Łódź: MOPS.
- Grabusińska, Z. (2012). *Rola pracy socjalnej w aktywnej integracji*. Warszawa: MCPS.
- Kadela, K., Kowalczyk, J. (2014). *Standardy pracy socjalnej. Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*. Warszawa: WRZOS.
- Kaźmierczak, T. (2011). Praktyka aktywizacji w ośrodkach pomocy społecznej. W: M. Rym-sza (red.), *Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kaźmierczak, T. (2012). W cieniu prawa ubogich; o źródłach i rozwoju (praktykowanej w OPS) pracy socjalnej. W: T. Kaźmierczak, M. Rym-sza (red.), *W stronę aktywnych służb społecznych*. Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Kaźmierczak, T. (2014a). O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 27(4), s. 91–107.
- Kaźmierczak, T. (2014b). Lepiej osobno, ale... Refleksje na marginesie postulatów oddzielenia pracy socjalnej od zasiłków. W: M. Mendel, B. Skrzypczak (red.), *Organizowanie społeczności lokalnej: wspólnota zmiany*, Prace Laboratorium Innowacji Społecznych nr 5. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.
- Kontrakt socjalny — narzędzie pracownika socjalnego*, niepublikowany raport z badań, IRSS, Warszawa 2013.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, vol. 29, nr 4, s. 507–548.
- Moreira, A., Lødemel, I. (2014). Introduction. W: I. Lødemel, A. Moreira (red.), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, vol. 94, nr 2, s. 251–267.
- Realizacja kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej, Informacja o wynikach kontroli* (2013). Warszawa: NIK.
- Rym-sza, M. (2013). *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*. Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Sirovatka, T. (2014). From Protection Toward Activation: Reform of Social Assistance in the Czech Republic. W: I. Lødemel, A. Moreira (red.), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- Sol, E., Westerveld, M. (red.) (2005). *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*. Hague: Kluwer Law International.
- Sol, E., Westerveld, M. (2007). The individual job seeker in the sphere of contractualism. *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 27, nr 7/8, s. 301–310.

- Trawkowska, D. (2007). Działania pozorne w pomocy społecznej — przypadek (i przypadłość) pracy socjalnej. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 10, s. 131–150.
- Włoch, A., Domaradzki, P. (2005). Kontrakt socjalny. Przewodnik dla pracowników socjalnych ośrodków pomocy społecznej. *Praca Socjalna*, nr 3.

Summary

The article is a form of reflection on the 200th anniversary of Warsaw Charity Society and the 25th anniversary of social welfare act. The author presents some comments on the present condition of the welfare assistance system, assessed from the point of view of the path dependence concept, understood as its resistance to change. Two undertakings of the last two decades, interrelated, are of special interest as they were expected to bring about far-reaching changes in the social welfare system. The first was the reform process of social services, called an active integration. It was the reaction to the accession of Poland to the European Union. The second one was the implementation of a social contract as a new welfare assistance instrument. None of them has been successful: the reform “has got stuck and died” in the process of legislation, social contract has been adapted in the way, which allowed to introduce it into the social workers’ everyday practice without infringing its long lasting patterns. Both cases prove that the welfare assistance system is doing well in the sense that it is still change resistant — a complex set of factors and mechanism, which protects its *status quo*, has turned out to be stronger than initiatives taken to change it.

Key words: active integration, social contract, social services, welfare assistance

Cytowanie

Tomasz Kaźmierczak (2016), *O kontrakcie socjalnym i reformie aktywnej integracji, czyli jak pomoc społeczna (znów) obroniła się przed zmianą. Refleksja rocznicowa*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 35(4), s. 75–92. Dostępny w Internecie na www.problempolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]