

MARIA GAGACKA*

Nowy ład instytucjonalny w pomocy społecznej w ocenie pracowników socjalnych

A New Institutional Order in Social Assistance as Assessed by Social Workers

Abstrakt

Celem artykułu jest analiza czynników determinujących postrzeganie kierunku instytucjonalnych przemian sektora pomocy społecznej przez pracowników socjalnych. Wyniki przeprowadzonych badań potwierdzają, że proces percepcji tak wielowymiarowego konstruktów, jak aprobaty dla zmian w systemie pomocy społecznej został zdominowany przez perspektywę własnych możliwości rozwojowych i warunków osiągania sprawstwa i podmiotowości. Selektywność czynników percepcji zmian w systemie pomocy społecznej odzwierciedla orientację aksjologiczną, oczekiwania i doświadczenia pracowników socjalnych. W badaniach zidentyfikowano także dziewięć wymiarów postrzegania zmian w systemie pomocy społecznej, które wyjaśniają 61,84% całkowitej wariancji, oraz skonstruowano model pomiarowy. Dzięki niemu ustalono, że najwyższym ocenianym wymiarem zmian w systemie pomocy społecznej jest możliwość rozwoju osobistego, poczucie sprawstwa i podmiotowości. Wymiarami o nieco niższym poziomie są te odnoszące się do organizacyjnego uczenia się, nowych akcentów w zasadach pracy socjalnej, takich jak indywidualizacja, decentralizacja, nacisk na pracę środowiskową, solidaryzm i wspólnotowość. Uzyskane wyniki pokazują głębokie zakorzenienie pracowników socjalnych w wartościach, na których opiera się środowiskowa praca socjalna.

Słowa kluczowe: centra usług społecznych, praca socjalna, pracownicy socjalni, usługi społeczne, zasady pracy socjalnej

¹ * Dr Maria Gagacka – Katedra Nauk o Państwie i Polityce Społecznej, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, e-mail: m.gagacka@uthrad.pl, ORCID:000-0003-1274-4486.

Abstract

The aim of this study is to analyse the factors determining the perception of the direction of institutional changes by social workers. The analysis helped confirm the hypothesis according to which the perception of as multidimensional construct as approval for changes in the social assistance system was dominated by the perspective of one's own development capabilities and conditions for achieving agency and subjectivity. It was found that the particular factors influencing how changes are perceived reflect the axiological orientation of the respondents, their expectations and experiences. Identified were nine dimensions of how changes in the social assistance system are perceived, which account for 61.84% of the total variance. On this basis, a measurement model was constructed. The model helped establish that the highest rated change determinants were personal development opportunities, a sense of agency and subjectivity. Dimensions that scored slightly lower were those related to organizational learning, new foci in the principles of social work such as individualization, decentralization, emphasis on environmental work, solidarity and community. The results reveal the deep rooting of social workers in the values on which environmental social work is based.

Keywords: social service centers, social work, social workers, social services, principles of social work

Wstęp

Korzenie pomocy społecznej i będącej jej instrumentarium pracy socjalnej wywodzą się z religii chrześcijańskiej, która rozpropagowała i upowszechniła ideę pomocy rodzinnej i środowiskowej w skali lokalnej. Zmiany społeczne i ekonomiczne skutkowały ewolucją jej kształtu i w efekcie doprowadziły do profesjonalizacji właściwych form i metod w ramach lokalnej polityki społecznej¹. Pomoc społeczna jako instytucja i ważne narzędzie polityki społecznej w dyspozycji państwa ma służyć eliminowaniu nierówności społecznych, a tym samym realizacji zasady sprawiedliwości społecznej². Stanowi ona system sam w sobie, a jednocześnie jako jeden z filarów polityki społecznej i zabezpieczenia społecznego jest produktem rozwoju cywilizacyjnego i zwiększania się roli państwa w zapewnieniu osłony socjalnej obywateli³. Ustawowe ujęcie pomocy społecznej podkreśla rolę, jaką odgrywa państwo w organizowaniu i świadczeniu tej pomocy, wyraża jego odpowiedzialność za losy członków społeczeństwa, zawiera także podstawowe wyznaczniki ładu społecznego w tym obszarze, określające wartości i normy w działaniach pomocowych, zadania poszczególnych podmiotów oraz beneficjentów tych działań. Główny nacisk jest położony na wsparcie jednostek i grup społecznych w sytuacjach kryzysowych, gdyż pozwala

¹ E. Weber, *Efektywność pracy socjalnej w środowisku lokalnym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i zarządzanie” 2014, nr 69, s. 108.

² A. Olech, *Praca socjalna a inne profesje. Punkty styczne i rozłączne*, w: *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 343.

³ R. Szarfenberg, *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna*, red. G. Firli-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 35–36.

ono na odzyskanie zdolności do samodzielnego działania w życiu społecznym. Kluczową rolę w tym procesie odgrywa praca socjalna, którą ustawa z 2004 roku o pomocy społecznej (dalej: u.p.s.)⁴ definiuje jako „działalność zawodową, mającą na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi” (art. 6 pkt 12 u.p.s.). Pomoc społeczna nie ma więc charakteru darowizny ze strony państwa dla obywateli, lecz jest jego powinnością i obowiązkiem wobec potrzebujących pomocy. Marek Rymśza, wskazując na ewolucję systemu pomocy społecznej, wyodrębnił jej cztery wymiary:

- instytucjonalny – polegający na tworzeniu miejsc pracy dla pracowników socjalnych w ramach nowo powstałego, a następnie rozbudowywanego systemu pomocy społecznej, obejmującego publiczne placówki wsparcia oraz placówki i programy prowadzone przez podmioty niepubliczne;
- edukacyjny – przejawiający się w tworzeniu systemu kształcenia do pracy socjalnej na poziomie uniwersyteckim oraz systemu specjalizacji zawodowych jako formy podnoszenia kompetencji przez czynnych zawodowo pracowników socjalnych w ramach tzw. kształcenia ustawicznego;
- praktyczny – związany z akumulacją doświadczeń w szeroko rozumianym środowisku służb społecznych, w tym specjalistów zajmujących się pomaganiem, prowadzących różne formy pracy socjalnej, ale niekoniecznie zatrudnionych na stanowiskach pracowników socjalnych;
- ekspansyjny – wiążący się z wyłanianiem nowych specjalności w ramach pracy socjalnej i krystalizowaniem się nowych zawodów pomocowych wyrastających z pracy socjalnej⁵.

Jak zaznacza przywołany autor, zmiany zachodzące we wszystkich wymienionych wymiarach były wdrażane równolegle, „wskutek czego efekty działań podejmowanych w ramach każdego z nurtów reformatorskich nachodziły na siebie, częściowo wzajemnie się wzmacniały, a częściowo znosiły. Przy czym najsilniejsza okazała się strategia instytucjonalizacji, która w dużej mierze przesądziła o kształcie polskiej wersji decentralizacji pomocy społecznej oraz o wizerunku i tożsamości profesjonalnych służb społecznych”⁶. W 2013 roku zmiany w organizowaniu praktyk pomocowych w ramach aktywności struktur samorządowych uregulowała ustawa o działalności pożytku publicznego i o wo-

⁴ Ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 953 z późn. zm.).

⁵ M. Rymśza, *Jaka profesjonalizacja pracy socjalnej w Polsce i jaki rozwój służb społecznych?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje” 2016, vol. 35, s. 28.

⁶ M. Rymśza, *Pomoc społeczna i praca socjalna w Polsce. Perspektywy i bariery rozwoju*, w: *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 33–34.

lontariacie⁷. Choć ich najistotniejszym wyrazem było systemowe dopuszczenie podmiotów sektora obywatelskiego i kościelnych podmiotów trzeciego sektora do realizacji zadań publicznych w tym obszarze przy wykorzystaniu środków publicznych, nie wpłynęło to jednak na poziom integracji usług społecznych. Taką systemową inwestycją wzmacniającą rozwój i koordynację usług społecznych stała się koncepcja centrów usług społecznych (CUS). Odnośna ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (dalej: u.r.u.s.), będąca prezydencką inicjatywą, została przyjęta w 2019 roku i jest określona jako instrument przekształcenia samej instytucji pomocy społecznej oraz budowania nowych reguł ładu⁸. Nowe rozwiązanie „stwarza [...] szanse na poszukiwanie lepszych rozwiązań z zakresu polityki społecznej z wykorzystaniem potencjału wielu instytucji przynależnych do różnych sektorów”⁹. Jak zauważa Mirosław Grewiński, pomimo bezsprzecznej potrzeby stworzenia w Polsce lokalnego, instytucjonalnego systemu koordynacji usług społecznych i zintegrowania wiązki usług w ramach jednej instytucji lokalnej, „[...] powołanie nowej instytucji i struktury w porządku instytucjonalnym gmin jest zawsze ryzykowne i może budzić niepokoje kadr ośrodków pomocy społecznej (OPS), a szerzej decydentów samorządowych”¹⁰. Ustawa wprowadza znaczące zmiany w fundamentach instytucjonalnego ładu pomocy społecznej. Ład społeczny w systemie pomocy społecznej należy rozumieć jako stan funkcjonowania instytucji pomocowych i zachowań społecznych jednostek umożliwiającym osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Zmiany w nowym porządku dotyczą nie tylko poszerzenia spektrum podmiotów udzielających wsparcia o nową instytucję, ale także zmiany akcentów i elementów składających się na ten system (wartości, grupy beneficjentów, instytucje, regulacje).

Uwzględniając powyższy aspekt ładu instytucjonalnego w pomocy społecznej celem niniejszego artykułu jest analiza aprobaty pracowników socjalnych dla kierunków przemian sektora pomocowego i możliwości realizacji w nowych warunkach zarówno wartości pracy socjalnej, jak i własnych możliwości rozwojowych, a zwłaszcza wpływu zmian instytucjonalnych w skali kraju na funkcjonowanie pracowników socjalnych w ich środowiskowych rolach. Wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego oraz metodę deskrypcji i analizy

⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).

⁹ D. Zalewski, *Centra usług społecznych a reforma systemu pomocy społecznej*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 14.

¹⁰ M. Grewiński, *Szanse i bariery we wdrażaniu instytucji centrów usług społecznych*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 19.

zgromadzonego materiału¹¹. Zebrane dane opracowano statystycznie z wykorzystaniem programu Statistica 8.0. Przeprowadzono miary tendencji centralnej i wyznaczono różnice między średnimi arytmetycznymi badanych cech, dokonano także analizy czynnikowej. Na jej podstawie skonstruowano model pomiarowy czynników determinujących poziom aprobaty dla kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej, oraz model ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych.

Badania przeprowadzono od 1 czerwca do 15 sierpnia 2022 roku metodą ustrukturyzowanego wywiadu kwestionariuszowego na próbie 126 pracowników socjalnych. Respondenci byli uczestnikami kursów „Organizacja społeczności lokalnej”. Szkolenie zostało zrealizowane w związku z projektem partnerskim „Liderzy kooperacji”. W celu zapewnienia jednorodności zawodowej próby badawczej wyselekcjonowano tylko tych uczestników – pracowników CUS, którzy byli zatrudnieni na stanowiskach pracowników socjalnych. Nie uwzględniono innych pracowników CUS biorących udział w kursach, którzy pracują na stanowiskach animatorów czy organizatorów społeczności lokalnych. Należy podkreślić, że badania nie mogą być uznane za reprezentatywne nie tylko ze względu na liczebność próby, ale przede wszystkim na fakt, iż osoby uczestniczące w kursie są zainteresowane podejściem środowiskowym i biorą pod uwagę możliwość nowej formy pracy zawodowej. Świadczy to o ich otwartości na zmiany i proaktywnym podejściu do rozwoju zawodowego. Nie ma podstaw, aby zakładać, że taka orientacja obejmuje wszystkich pracowników pomocowych, tym niemniej uznano za zasadne badanie opinii i przekonań tych pracowników, którzy włączyli się w proces budowania nowego porządku instytucjonalnego lub rozważają takie zaangażowanie w najbliższej przyszłości.

Hybrydyzacja lokalnej struktury pomocy społecznej

Postępujący rozwój społeczno-gospodarczy sprawia, że coraz bardziej jest widoczny udział państwa i jego podmiotów w kształtowaniu ładu społecznego¹². W sferze socjalnej jego fundament stanowi europejski model socjalny, którego cechami charakterystycznymi są silne instytucje demokratyczne, rozwinięte instytucje dialogu społecznego, równe szanse dla wszystkich, solidarność, wysoki poziom ochrony socjalnej, zapewnienie wszystkim dostępu do kształcenia i ochrony zdrowia¹³. Rosnąca rola państwa jest ściśle związana z koniecznością

¹¹ J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2010, s. 190–197, 248–267.

¹² K. Głębicka, *Europejski model socjalny*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2012, s. 9.

¹³ M. Książkowski, *Europejski model socjalny*, w: *Polityka społeczna*, red. G. Firlić-Fesnak, M. Szylko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 526.

reakcji na konsekwencje niedoskonałości rynku, słabość państwa i jego organów oraz nieefektywność w zarządzaniu instytucjami publicznymi. Stojąc w obliczu poważnych wyzwań demograficznych, politycznych, ekonomicznych, współczesne państwa muszą intensywnie poszukiwać rozwiązań ważnych dla rozwoju społecznego i zaspokajania potrzeb obywateli przez rozszerzanie spektrum podmiotów zaangażowanych w świadczenie usług społecznych i zarządzanie tymi usługami. Pokazując tendencje przemian polityki społecznej, której elementem jest pomoc społeczna, zwłaszcza w kontekście zaspokajania potrzeb społecznych, należy podkreślić model pluralizmu – wielosektorowości (ang. *welfare pluralism*). Jest on przykładem paradygmatu polityki społecznej, który w sposób bardziej adekwatny odnosi się do praktyki ponowoczesnych społeczeństw oraz pełniej wyjaśnia funkcjonowanie systemów społecznych współczesnych państw. Zdaniem Grewińskiego *welfare pluralism* stanowi „jedną z propozycji ewolucji i przeobrażeń państwa opiekuńczego, i należy traktować ją jako alternatywę, zarówno dla teoretycznych analiz i poszukiwań, jak i dla praktycznych rozwiązań w polityce społecznej. Poszukiwanie nowej roli i nowego znaczenia dla innych sektorów aniżeli tylko publicznego stało się w ostatnim czasie w literaturze zachodniej praktyczną wskazówką dokąd zmierza państwo opiekuńcze”¹⁴.

W Polsce nie podjęto szerokiej dyskusji dotyczącej modelu polityki społecznej i instrumentów jej realizacji, chociaż – poza wewnętrznymi przemianami społecznymi i gospodarczymi – do takiej refleksji skłaniają procesy globalizacji czy niekorzystne trendy rozwoju demograficznego. W dobie obecnego kryzysu deficyt ten jest szczególnie widoczny. Trafną diagnozą tego stanu jest teza Jerzego Hausnera sformułowana w czasie poprzedniego kryzysu:

Nie da się przeprowadzić skutecznej polityki społecznej bez spójnej i całościowej wizji. Uprawianie jej w sposób prowizoryczny, w reakcji na bieżące impulsy i napięcia prowadzi do zaostrzenia problemów. Doraźnie uruchamiane transfery socjalne utrwalają zjawisko niskiej dochodowej elastyczności wydatków socjalnych. Powstaje błędne koło, w którym kryzys finansów publicznych i państwa opiekuńczego wzajemnie się napędzają. Dlatego nie można ich rozpatrywać i rozwiązywać odrębnie. Potrzebna jest naprawa finansów publicznych, ale niezbędna jest też inna polityka społeczna. Jedno wymaga drugiego i bez drugiego się nie powiedzie¹⁵.

Kształtowanie ładu instytucjonalnego w pomocy społecznej było procesem powolnym i nie do końca spełniającym oczekiwania społeczne. W 2004 roku ustawowo wskazano na ośrodki pomocy społecznej jako liderów w realizacji

¹⁴ M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2009, s. 83–84.

¹⁵ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 115.

zadań publicznych tego sektora (art. 2 ust. 2 u.p.s.). Katalog zadań został bardzo precyzyjnie określony. Obejmuje on zadania własne o charakterze obowiązkowym oraz własne i zlecone z zakresu administracji rządowej. Dominującą grupę stanowią zadania własne o charakterze obowiązkowym, których jest 26 (art. 17 u.p.s.). Ponadto ustawodawca określił siedem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a adresowanych do zróżnicowanych grup społecznych (art. 18 u.p.s.). Ośrodki pomocy społecznej będące głównym realizatorem zadań są zobligowane do diagnozowania problemów społecznych, opracowywania strategii rozwiązywania problemów społecznych tak, aby pomoc kierowana była do jednostek i rodzin rzeczywiście potrzebujących wsparcia.

Kolejnym etapem i przełomem w zakresie implementacji współpracy międzysektorowej, ale z dominującą rolą administracji publicznej, była ustawa z 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej u.d.p.p.)¹⁶. Stanowiła ona pierwszy dokument, w którym sprecyzowano definicję organizacji pozarządowej oraz kompleksowe regulacje funkcjonowania podmiotów trzeciego sektora, określiła także istotę działalności pożytku publicznego jako społecznie użytecznej i prowadzonej w sferze zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Zgodnie z art. 4 u.d.p.p. współpraca międzysektorowa może przybierać formy: zlecanie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w u.d.p.p., wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p., odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej. Po nowelizacji ustawy w 2010 roku do wymienionych form dodano również inicjatywę lokalną i umowy partnerstwa, a także warunek konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących wymienionych w u.d.p.p. sfer zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, jeśli takie powstaną w danej jednostce samorządu terytorialnego.

Najbardziej znaczącą zmianą w regułach funkcjonowania ładu instytucjonalnego było przekształcenie rozbudowanego katalogu form współpracy z fakultatywnych na obligatoryjne. Oznaczało to, że wskazane w u.d.p.p. formy muszą – a nie tylko mogą – być wykorzystywane przez organy administracji. Katalog pozostawiono otwarty tak, aby w zależności od potrzeb czy lokalnych

¹⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

zwyczajów współpraca mogła przybierać również postacie nieprzewidziane na gruncie przepisów. Od 2016 roku zmiany w sektorze pomocy nie tylko wprowadzały nowe zadania w publicznym sektorze pomocy społecznej, ale także poszerzały kręgi odbiorców usług społecznych. Jak zauważa Monika Budnik, zmiana w zakresie realizacji publicznych świadczeń w Polsce przesuwana jest w stronę centralizacji usług o hybrydalnym zakresie i jest produktem procesu politycznego – ścierających się interesów oraz idei „aktorów” społecznych¹⁷.

Zróżnicowane oczekiwania grup społecznych, producentów oraz dostawców usług stawiają przed samorządem lokalnym jako podmiotem odpowiedzialnym za tę sferę społeczną na poziomie lokalnym szerokie wyzwania. Jednak struktura organizacyjna sektora pomocy społecznej została poddana realnej hybrydyzacji dopiero po wejściu w życie ustawa z 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (dalej: u.r.u.s.)¹⁸. Wprowadziła ona nie tylko nowy podmiot do struktury systemu pomocy społecznej na poziomie lokalnym, ale zmieniła także wizję środowiskowego wsparcia. Marek Rymsza – inicjator i promotor zmiany systemowej w zakresie organizacji usług społecznych – za najważniejszy cel tego rozwiązania uznał rozwój lokalnych systemów usług społecznych w powiązaniu z czterema zmianami programowymi: odejściem od dominacji logiki selektywności wsparcia na rzecz zasady powszechności; personalizacją wsparcia usługowego i budowaniem relacji pomocowej opartej na współpracy specjalistów i mieszkańców, przy ograniczeniu formatu kontroli; integracją usług przy wykorzystaniu, zgodnie z zasadą pomocniczości, potencjału lokalnych usługodawców z różnych sektorów; otwarciem systemu pomocy społecznej na współpracę z podmiotami prowadzącymi działania z zakresu zdrowia, rehabilitacji, kultury i innych obszarów społecznych; a także dwoma zasadami techniczno-organizacyjnymi, czyli zasadą stopniowego dochodzenia do rozwiązania systemowego (z wykorzystaniem fazy pilotażu i skalowania innowacji) oraz zasadą konstruowania przepisów ramowych, pozostawiających przestrzeń dla wykorzystania lokalnego *know-how* w zakresie organizowania procesu świadczenia usług i współpracy usługodawców¹⁹.

Centrum usług społecznych jako nowa jednostka organizacyjna gminy ma za zadanie koordynację i skupienie w jednym miejscu dostępnych mieszkańcom usług społecznych, bez konieczności korzystania ze wsparcia wielu, często rozproszonych instytucji. Ustawa stwarza możliwość powołania CUS przez przekształcenie ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych (w takim

¹⁷ M. Budnik, *Struktura sektora pomocy społecznej w koncepcji centrów usług społecznych*, „Rozprawy Społeczne” 2020, t. 14, nr 2, s. 27–43.

¹⁸ Ustawa z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).

¹⁹ M. Rymsza, *Centra usług społecznych: krocząca zmiana systemowa*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 8.

przypadku CUS jest zobowiązany do przejęcia zadań dotychczas realizowanych przez OPS), porozumienie dwóch lub więcej gmin (w takim przypadku jest podmiotem funkcjonującym niezależnie od OPS w tych gminach). W miastach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców istnieje możliwość wyboru jednego z dwóch wymienionych rozwiązań – CUS może powstać w miejsce OPS lub funkcjonować jako niezależny od niego podmiot (art. 9 ust. 1-3 u.r.u.s.). Tadeusz Kazimierczak, akcentując przyjętą w ustawie dobrowolność jej stosowania, jak i elastyczność rozwiązań, widzi w tym rozwiązaniu zachętę do transgresji skierowaną do samorządów, podkreśla zarazem, że „inicjatywa ta nie była wyrazem realizacji jakiegoś przyjętego przez rząd planu modernizowania pewnej zapóźnionej w rozwoju dziedziny polityki społecznej [...], wyrasta ona w istocie ze starań i postulatów formułowanych oddolnie w środowiskach ekspertów, akademików i praktyków służb/usług społecznych, którzy od lat sygnalizowali znaczenie tej problematyki oraz wskazywali na potrzebę instytucjonalnych reform”²⁰. Według Grewińskiego „fakultatywność, a nie obligatoryjność, wdrożenia CUS w gminach jest ryzykowna, gdyż może doprowadzić do nierównego dostępu obywateli do możliwości korzystania z ich praw socjalnych i obywatelskich – w tym wypadku do usług społecznych i socjalnych”²¹. Wykazując zrozumienie intencji i uzasadnień autorów ustawy o CUS, którzy proponują stopniowe wprowadzanie tego podmiotu do systemów organizacyjnych pomocy społecznej na poziomie lokalnym jednocześnie, przywołany socjolog przestrzega przed długookresowymi konsekwencjami dla ich odbiorców, których wyrazem może być pogłębienie różnic w dostępie do tych usług.

Zgodnie z ustawą CUS to gminna jednostka budżetowa, której szczegółowy zakres zadań i rodzaj realizowanych usług oraz zasady funkcjonowania są określone przez statut przyjmowany przez radę gminy/miasta w trybie uchwały (art. 12 u.r.u.s.). Obligatoryjnymi elementami jest wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej takich stanowisk, jak dyrektor, zespół do spraw organizowania usług społecznych (w jego gronie znajduje się organizator usług społecznych, a także koordynatorzy indywidualnych planów usług społecznych), zespół do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej (w tym gremium muszą się znaleźć organizatorzy pomocy społecznej, specjaliści z zakresu pracy socjalnej, pracy z rodziną oraz inni specjaliści realizujący zadania z zakresu pomocy i integracji społecznej; dopuszcza się poszerzenie tego grona o komórkę realizującą zadania z zakresu pracy socjalnej) oraz organizator społeczności lokalnej (art. 23 u.r.u.s.). Elastyczność rozwiązań gwarantuje możliwość umieszczenia w strukturze CUS innych stanowisk pracy bądź zespołów specjalistycznych

²⁰ T. Kazimierczak, *Refleksja o ryzyku fasadyzacji CUS-ów i znaczeniu jej następstw*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 16.

²¹ M. Grewiński *Szanse i bariery we wdrażaniu instytucji centrów usług społecznych*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 20.

adekwatnych do lokalnych potrzeb czy też oferowanych usług specjalistycznych (art. 23 ust. 5 u.r.u.s.).

Podstawę działania stanowi rozeznanie potrzeb całej wspólnoty lokalnej, jak i poszczególnych osób zgłaszających się do centrum usług po wsparcie. Dla nich mają być tworzone indywidualne plany usług społecznych. Usługodawcami mogą być podmioty publiczne i niepubliczne – zarówno organizacje pozarządowe, jak i lokalni przedsiębiorcy.

W kontekście tej współpracy istotny jest aksjonormatywny aspekt tej kooperacji, który regulują przyjęte w ustawie zasady. Współpraca międzysektorowa w ramach CUS może występować na trzech poziomach: kontraktowanie usług w ramach CUS, tworzenie partnerstw projektowych oraz koordynacja usług społecznych. Podstawą ich realizacji są zasady współpracy wskazane w art. 14 u.r.u.s. Według tych zapisów przy wykonywaniu zadań centrum:

- oferuje określone usługi społeczne wszystkim osobom uprawnionym (zasada powszechności);
- ma na względzie dobro osób korzystających z usług społecznych, w szczególności potrzebę respektowania poczucia ich podmiotowości i bezpieczeństwa (zasada podmiotowości);
- zachowuje standardy jakości usług społecznych (zasada jakości);
- zmierza do zapewnienia usług społecznych jak najpełniej odpowiadających na potrzeby wspólnoty samorządowej, z uwzględnieniem różnych faz życia oraz sytuacji rodzin (zasada kompleksowości);
- współpracuje z organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 u.d.p.p., podmiotami wykonującymi działalność leczniczą w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej oraz osobami fizycznymi i prawnymi (zasada współpracy; współpraca ma odbywać się z uwzględnieniem suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności);
- podejmuje działania zmierzające do rozszerzenia oferty usług społecznych, przy wykorzystaniu potencjału podmiotów realizujących usługi społeczne na obszarze działania centrum (zasada pomocniczości);
- dąży do wzmocnienia więzi społecznych oraz integracji i rozwoju wspólnoty samorządowej (zasada wzmacniania więzi społecznych).

Łukasz Waszak i Zbigniew Wejcman podkreślają, że szczególną rolę odgrywać będzie zasada współpracy i zasada pomocniczości. Pierwsza wskazuje podmioty współpracy oraz szczegółowe zasady, jak suwerenność stron, partnerstwo, efektywność i uczciwa konkurencja oraz jawność. W zakresie kontraktacji szczególną rolę odgrywać będą zasady efektywności (zapewnienie odpowiedniej jakości usług za odpowiednią cenę) oraz uczciwa konkurencja i jawność (oparcie wyboru realizatorów o jasne i powszechnie znane kryteria). Natomiast zasada pomocniczości, która w pomocy społecznej ma szczególne znaczenie, także dla

działania CUS i współpracy międzysektorowej, jest kluczowa, ponieważ jej istotę stanowi wykorzystanie potencjału podmiotów już działających i realizujących usługi społeczne na terenie danej społeczności, a nie dublowanie ich usług²².

Organizacja CUS to wyzwanie dla pracowników socjalnych. Ewelina Zdebska jest przekonana, że wymagania w zakresie wykształcenia i doświadczenia będą obciążać nie tylko pracowników CUS, ale także pracowników tych jednostek, które miałyby ulec przekształceniu do podnoszenia/uzupełnienia swoich kwalifikacji. Nowy podmiot pogłębia możliwości rozwoju i awansu zawodowego pracowników socjalnych oraz integracji różnych profesji i zawodów pomocowych. Jest to także instytucja, która stwarza możliwość odkrywania nowych obszarów do działania dla pracownika socjalnego²³. Jak podkreśla Jerzy Krzyszkowski przy niskim poziomie wiedzy pracowników socjalnych o nowych instytucjach obawy o własną przyszłość zawodową i kierunek rozwoju usług społecznych ma swoje uzasadnienie²⁴.

Podsumowując nowe rozwiązania, należy podkreślić, że konsekwencją nowych zapisów prawnych są nowatorskie mechanizmy zapewniania spójności, wkomponowane w system przez wytwarzanie nawyków współpracy i solidarności. Budują one nie tylko nowe strategie społecznej troski, ale rozszerzają obszary wsparcia dedykowanego różnym grupom społecznym o niestygmatyzującym charakterze, umacniają solidarność międzygeneracyjną, zapobiegając tym samym oddolnemu procesowi redefinicji dobra wspólnego, oferują kompleksową pomoc, zindywidualizowaną przez dopasowane do konkretnych potrzeb plany usług, ponadto wprowadzają nowe zasady koordynacji międzysektorowej i międzyresortowej.

Cel i metoda badawcza

Skuteczna realizacja zmian w systemie pomocy społecznej wymaga nie tylko zakorzenienia w wartościach uznawanych i akceptowanych przez członków zbiorowości, ale również ich legitymizacji przez bezpośrednich realizatorów. Stanowi to warunek efektywności. Uwzględniając ten aspekt nowego ładu instytucjonalnego w pomocy społecznej, celem badania jest analiza postrzegania kierunków przemian sektora pomocowego i możliwości realizacji w nowych

²² L. Waszak, Z. Wejcman, *Współpraca międzysektorowa w ramach centrum usług społecznych*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020, s. 14.

²³ E. Zdebska, *Nowe wyzwania dla pracowników zatrudnionych w ramach Centrum Usług Społecznych*, „Edukacja Ustawiczna Dorosłych” 2020, nr 3114, s. 125–132.

²⁴ J. Krzyszkowski, *Zagrożenia dla centrów usług społecznych*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 24.

warunkach wartości oraz zasad pracy socjalnej, a także własnych możliwości rozwojowych przez pracowników socjalnych.

Empiryczną podstawą prezentowanej analizy są badania własne przeprowadzone metodą ustrukturyzowanego wywiadu kwestionariuszowego od 15 czerwca do 15 sierpnia 2022 roku. Objęto nimi pracowników sektora pomocy społecznej uczestniczących w kursach „Organizacja społeczności lokalnej”. Szkolenie to realizowano w związku z projektem partnerskim „Liderzy kooperacji” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020, Oś Priorytetowa: II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji. Działanie 2.5. Skuteczna pomoc społeczna. Wybrana próba charakteryzowała się więc znacznie większą wiedzą o nowym podmiocie i skutkach zmian ładu instytucjonalnego.

Kwestionariusz zawierał 27 pytań (25 pytań zamkniętych, 2 otwarte oraz 4 pytania metryczkowe). W kwestionariuszu wykorzystano skalę Likerta. Głównym problemem badawczym była odpowiedź na pytanie o czynniki dominujące w postrzeganiu systemu pomocy społecznej i ich wpływ na ocenę kierunków przemian oraz możliwości rozwojowych pracowników socjalnych. Z problemu głównego wynikają następujące pytania szczegółowe:

- Czy wśród istotnych czynników percepcji przemian sektora pomocy społecznej ważną rolę odgrywają zasady i wartości pracy socjalnej?
- Czy w postrzeganiu zmian za istotne uznawane są działania podejmowane ze strony instytucji publicznych i będące implementacją nowych tendencji w pracy socjalnej?
- Czy pracownicy socjalni są wspierani w rozwoju zawodowym i uzyskują wsparcie zarówno merytoryczne, jak i psychiczne?
- Czy w postrzeganiu za istotne uznano działania związane z partnerstwem lokalnym, budowaniem wspólnoty i umacnianiem solidaryzmu społecznego?

W badaniach przyjęto, że postrzeganie to proces bezpośredniego odzwierciedlania zjawisk w ich różnych właściwościach zachodzących dzięki współdziałaniu analizatorów na podstawie już istniejącego doświadczenia danej osoby²⁵. Proces ten charakteryzuje selektywność istotna w kontekście prowadzonych analiz. Występuje ona już przed pojawieniem się bodźca, dlatego człowiek może przygotować się do postrzegania bodźców, których pojawienia oczekuje, oraz do zareagowania na nie. Natomiast wsparcie społeczne to „obiektywnie istniejące i dostępne sieci społeczne, które wyróżniają się od innych sieci tym, że poprzez fakt istnienia więzi, kontaktów społecznych, przynależności pełnią

²⁵ S. Judycki, *Percepcja zmysłowa*, w: tegoż, *Epistemologia*, t. 1, Wydawnictwo W drodze, Instytut Tomistyczny, Poznań – Warszawa 2020, s. 297–362.

funkcję pomocną wobec osób znajdujących się w trudniej sytuacji”²⁶. Ze względu na cel badania postawiono hipotezy robocze:

H1: Dominującym czynnikiem postrzegania zmian w instytucjonalnych i normatywnych wymiarach pracy socjalnej jest własna sytuacja zawodowa – możliwość rozwoju zawodowego i osobistego oraz sprzyjanie rozwojowi własnej podmiotowości i sprawstwa.

H2: Selektywność czynników percepcji odzwierciedla orientację aksjologiczną, oczekiwania i doświadczenia pracowników socjalnych związane z funkcjonowaniem i zarządzaniem instytucjami w których pracują.

Zebrane dane opracowano statystycznie z wykorzystaniem programu Statistica 8.0. W analizie wyników badania wykorzystano analizę czynnikową. Stanowi ona zespół metod i procedur statystycznych pozwalających na badanie wzajemnych relacji między dużą liczbą zmiennych i wykrywanie ukrytych uwarunkowań, które wyjaśniają ich występowanie. Do głównych zastosowań czynnikowych technik analitycznych należą redukcja liczby zmiennych oraz wykrywanie struktury w związkach między zmiennymi, czyli klasyfikacja zmiennych²⁷. Analiza czynnikowa pozwala na przekształcenie wzajemnie skorelowanego układu zmiennych w nowy układ zmiennych (czynników wspólnych), nieskorelowany, lecz porównywalny z układem wyjściowym. Wyodrębnione czynniki sięgają w założeniu do głębszego poziomu badanej rzeczywistości (np. postaw, wartości) i stanowią przyczyny leżące u podstaw zmiennych obserwowalnych. Zaletą analizy czynnikowej jest więc możliwość odkrycia optymalnej liczby zmiennych ukrytych, które wyjaśniają wzajemne powiązania między zmiennymi obserwowalnymi.

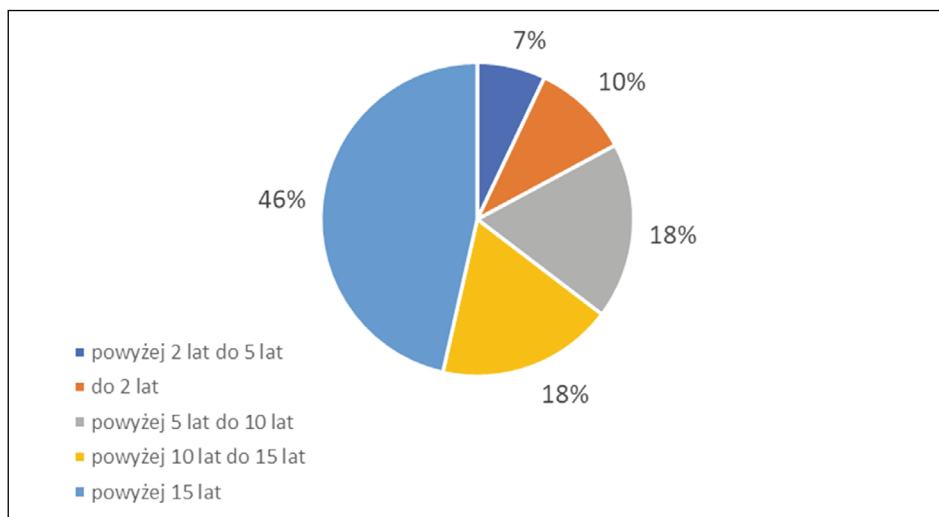
Przeprowadzono eksploracyjną analizę czynnikową, która polega na wyodrębnieniu czynników głównych i zbadaniu ich korelacji ze wszystkimi zmiennymi obserwowalnymi. W analizie zastosowano metodę głównych składowych, która stanowi typową metodę klasyfikacji zmiennych – redukcja danych. Jej celem jest uzyskanie zbioru wskaźników zredukowanego do postaci czynników. Polega ona zatem na transformacji zmiennych wyjściowych w nowy układ wzajemnie nieskorelowanych zmiennych. Wyodrębnione czynniki mają inną interpretację merytoryczną, zachowując znaczną część informacji zawartych w zmiennych pierwotnych.

²⁶ H. Sęk, R. Cieślak, *Wsparcie społeczne – sposoby definiowania, rodzaje i źródła wsparcia, wybrane koncepcje teoretyczne*, w: *Wsparcie społeczne, stres i zdrowie*, red. H. Sęk, R. Cieślak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 14–15.

²⁷ S. Kaczmarczyk, *Badania marketingowe. Metody i techniki*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.

Postrzeganie nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej w świetle badań własnych

Badanie empiryczne przeprowadzono metodą ustrukturyzowanego wywiadu kwestionariuszowego na kwotowo wybranej próbie 126 pracowników socjalnych. Wśród badanych 93% stanowiły kobiety, co jest charakterystyczną cechą tej sfeminizowanej profesji. Badani mieli duże doświadczenie zawodowe, a przez to szerszy ogląd analizowanego zjawiska z perspektywy własnych doświadczeń (wykres 1). Blisko połowa respondentów pracowała w instytucjach pomocowych ponad 15 lat, pozostałe osoby miały staż kilku lub kilkunastoletni. Widoczny był też napływ nowych kadr, co potwierdza powolną zmianę pokoleniową w tym sektorze.



Wykres 1. Struktura badanej próby według stażu pracy

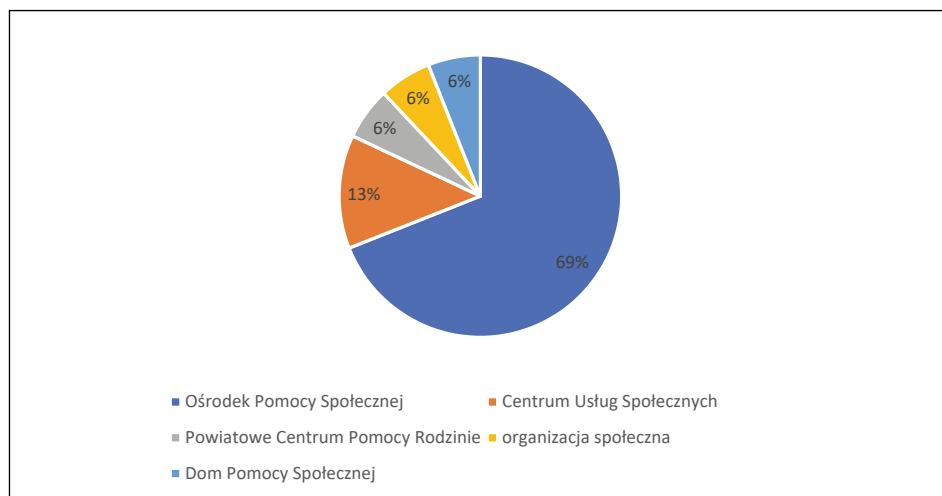
Badani byli uczestnikami kursów przygotowujących do pracy w CUS. Oznacza to, że oni sami lub ich szefowie rozważali taką zmianę organizacyjną lub już podjęli taką pracę i udział w kursie traktowany był jako element budowania kompetencji niezbędnych w nowych warunkach instytucjonalnych (wykres 2).

Chociaż badana grupa nie była duża, to udało się zaangażować do uczestnictwa w tym projekcie przedstawicieli instytucji pomocowych z 12 województw. Najliczniejszą grupę stanowili przedstawiciele województwa świętokrzyskiego, lubelskiego i śląskiego (wykres 3), co wynikało z kontaktu autorki badania z uczestnikami dwóch edycji kursów w tych województwach.

Do określenia stopnia aprobaty dla kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej oraz ich skutków dla możliwości rozwojowych

pracowników socjalnych wyodrębniono 26 zmiennych i w pierwszym etapie przeprowadzono analizę podstawowych statystyk opisowych zmiennych obserwowalnych, mierzących częściowe poziomy aprobaty. Wyniki zostały zawarte w tabeli 1.

Wykres 2. Struktura badanej próby według miejsca zatrudnienia



Wykres 3. Struktura badanej próby według województw

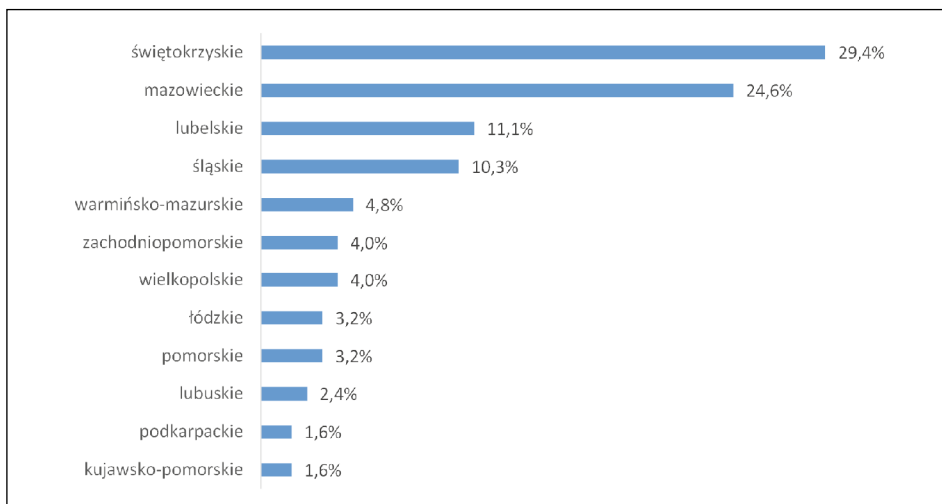


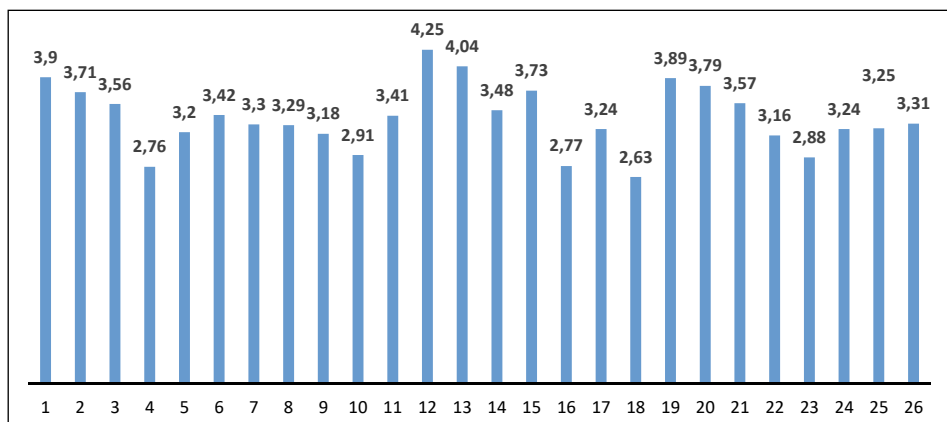
Tabela 1. Statystyki opisowe zmiennych obserwowalnych mierzących wybrane determinanty aprobaty dla kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej oraz ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych

Numer zmiennej	Zmienna	$\bar{x}$	s	VS
1	Zadowolenie z pracy	3,90	0,82	3,08
2	Przekonanie, że nowe akcenty w zasadach pracy socjalnej (indywidualizacja, decentralizacja, nacisk na pracę środowiskową) idą w dobrym kierunku	3,71	0,85	2,86
3	Przekonanie, że instytucjonalne przemiany systemu wsparcia społecznego idą w dobrym kierunku	3,56	0,80	2,76
4	Przekonanie, że zasoby finansowe i kadrowe sprzyjają ciągłości oddziaływań pomocowych	2,76	1,13	1,63
5	Przekonanie, że współpraca z podmiotami otoczenia zewnętrznego (sądy, policja, społecznie odpowiedzialny biznes itp.) przebiega na zasadach partnerskich	3,20	1,07	2,13
6	Przekonanie, że wykonywana praca stwarza optymalne warunki do rozwoju zawodowego	3,42	1,04	2,38
7	Przekonanie, że wykonywana praca stwarza optymalne warunki do rozwoju osobistego	3,30	1,05	2,25
8	Przekonanie, że wykonywana praca pozwala na rozwijanie własnej podmiotowości i sprawstwa	3,29	1,04	2,25
9	Przekonanie, że przełożeni doceniają indywidualny wkład pracowników w prawidłowe funkcjonowanie instytucji	3,18	1,16	2,02
10	Przekonanie, że przełożeni nagradzają zdolność do uczenia i wspierania innych współpracowników	2,91	1,17	1,74
11	Możliwość czasowa i finansowa skorzystania z zewnętrznych szkoleń	3,41	1,15	2,26
12	Otrzymywane wsparcie merytoryczne ze strony współpracowników/współpracowniczek w trudnych sytuacjach zawodowych	4,25	0,81	3,44
13	Wsparcie psychiczne ze strony swoich współpracowników/współpracowniczek w trudnych sytuacjach zawodowych	4,04	0,90	3,14
14	Otrzymywane wsparcie psychiczne ze strony przełożonych w trudnych sytuacjach zawodowych	3,48	1,20	2,28
15	Otrzymywane wsparcie merytoryczne ze strony przełożonych w trudnych sytuacjach zawodowych	3,73	1,08	2,65
16	Dostępność superwizji	2,77	1,30	1,47
17	Organizacja wewnątrz instytucjonalnych szkoleń/spotkań poświęconych nowym tendencjom w zakresie pracy socjalnej	3,24	1,30	2,14
18	Organizacja wewnątrz instytucjonalnych szkoleń/spotkań poświęconych etycznym aspektom pracy socjalnej	2,63	1,24	1,39
19	Przekonanie, że w instytucji generalnie przestrzegana jest zasada podmiotowości klienta	3,89	0,84	3,05

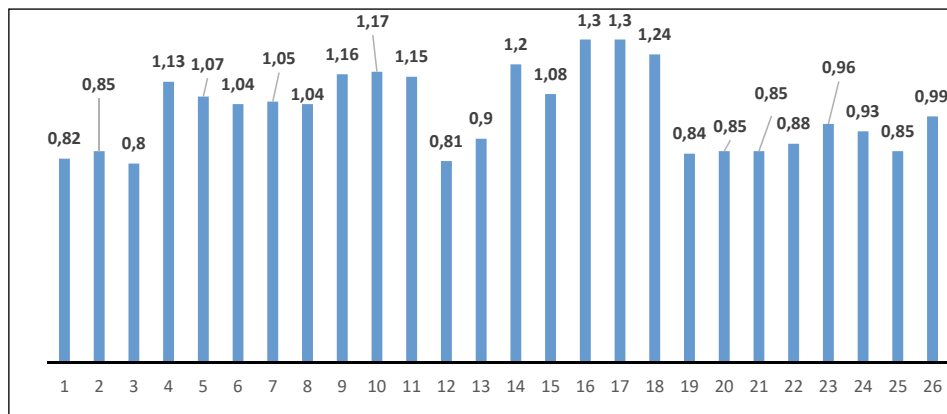
20	Przekonanie, że w instytucji generalnie przestrzegana jest zasada autonomii klienta	3,79	0,85	2,94
21	Wyraźne zmiany form pracy w instytucji w kierunku indywidualizacji pracy z klientem	3,57	0,85	2,72
22	Wyraźne przemiany form pracy w instytucji z podejścia skoncentrowanego na rozwiązaniach w kierunku podejścia opartego na zasobach	3,16	0,88	2,28
23	Odczuwanie trudności z zachowaniem neutralności i akceptacji klientów wobec ich postaw roszczeniowych i wyuczzonej bezradności	2,88	0,96	1,92
24	Przekonanie, że metody pracy z klientami stosowane w instytucji sprzyjają integracji społecznej i budowaniu wspólnoty	3,24	0,93	2,31
25	Przekonanie, że metody pracy z klientami stosowane w instytucji wzmacniają solidaryzm społeczny	3,25	0,85	2,40
26	Przekonanie o docenianiu profesjonalizmu i zaangażowania pracowników socjalnych przez ich klientów	3,31	0,99	2,32

Średnie zmiennych obserwowalnych, ich odchylenia standardowe oraz współczynnik zmienności zostały przedstawione na wykresach 4–6.

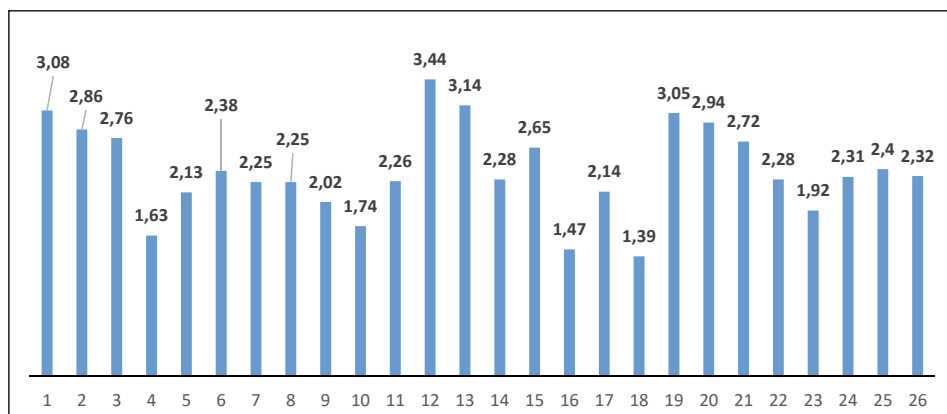
Wykres 4. Zmiennych obserwowalnych mierzących wybrane determinanty aprobaty dla kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej, a także ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych



Wykres 5. Odchylenia standardowe zmiennych obserwowalnych mierzących wybrane determinanty aprobaty dla kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej, a także ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych



Wykres 6. Współczynnik zmienności zmiennych obserwowalnych mierzących wybrane determinanty aprobaty dla kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej, a także ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych



Na podstawie analizy danych zawartych w tabeli 1 oraz na wykresach 4-6 wynika, że średnie oceny poszczególnych zmiennych obserwowalnych określających mierzących wybrane determinanty aprobaty dla kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej, a także ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych przewyższyły wartość 4,25 i mieściły się w przedziale od najmniejszej 2,63 dla zmiennej nr 4 odnoszącej się do przekonania, że organizacji wewnątrz organizacyjnych szkoleń/spotkań poświęconych

etycznym aspektem pracy socjalnej, aż do 4,25 dla zmiennej nr 12 dotyczącej wsparcia merytorycznego ze strony kolegów w trudnych sytuacjach zawodowych. Takie zróżnicowanie średnich świadczy o tym, że wszystkie badane zmienne były ocenione niejednorodnie, mając szereg niskich, jak i wysokich wartości. Najniższe średnie wartości uzyskały zmienne nr 4, 10, 16, 18 i 23, dla których średnie wartości nie przekroczyły 2,91. Natomiast najwyższe średnie wartości uzyskały zmienne nr 12 i 13, dla których średnie wartości przekroczyły 4,0.

Odchylenia standardowe zmiennych obserwowalnych mieściły się w przedziale $<0,80$ i $1,30$ >. Zatem zmienne te są oceniane w sposób mało stabilny, dlatego dodatkowo został obliczony współczynnik zmienności, który dla wszystkich zmiennych był zróżnicowany i mieścił się w przedziale $<1,39$ i $3,14$ >. Oznacza to, że w większości przypadków występowała znaczna zmienność. Spośród badanych zmiennych najmniejsze zróżnicowanie odpowiedzi odnotowano dla zmiennych nr 1, 3 i 12. Wartości odchylenia standardowego wynosiły dla nich odpowiednio 0,80, 0,81 i 0,82. Natomiast zdecydowanie największe zróżnicowanie ocen odnotowano dla zmiennych nr 14, 16, 17 i 18, które przyjęły wartości odpowiednio 1,30, 1,30, 1,24 i 1,20. Należy jednak zaznaczyć, że zmienne nr 16 i 18 uzyskały także jedne z najniższych średnich ocen w badaniu, co wskazuje na bardzo zróżnicowany poziom aprobaty dla kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej, a także ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych.

W celu wyjaśnienia wzajemnego powiązania zmiennych obserwowalnych w drugim etapie użyto eksploracyjnej analizy czynnikowej. Do zidentyfikowania liczby czynników został przeprowadzony test osypiska Cattella, określający spadek wartości własnych. Na prawo od punktu spadku znajdują się tzw. osypisko czynnikowe, które określa liczbę czynników kwalifikujących się do dalszej analizy. Wykres osypiska czynnikowego, czyli wartości własnych wnoszonych do modelu przez poszczególne czynniki, zaprezentowano na wykresie 7.

Przy wyodrębnionych czynnikach ostro opadająca krzywa zamienia się w łagodną osypisko czynnikowe. Oznacza to, że następne wyodrębnione czynniki nie zawierają dużo informacji. Ponieważ mają niewielkie wartości własne, zostały odrzucone, a do dalszej analizy wybrano model składający się z dziewięciu czynników. W tabeli 2 przedstawiono macierz wartości własnych dla wyodrębnionych czynników, natomiast w tabeli 3 macierz ładunków czynnikowych dla czynników opisujących poziom akceptacji kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej, a także ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych. Przyjęto, że minimalna wartość korelacji, kwalifikująca ją jako istotną, wynosi 0,69.

Wykres 7. Osypiska wartości własnych dla czynników modelu aprobaty dla kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej, a także ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych

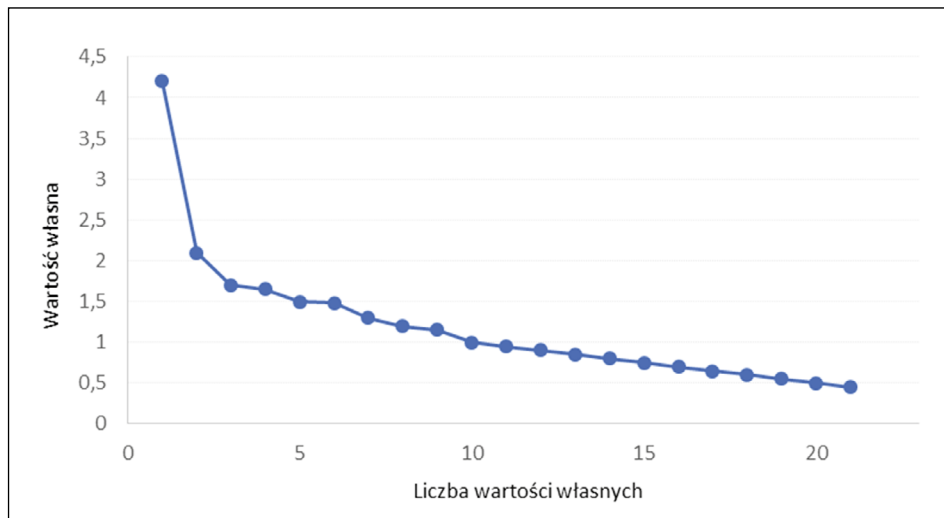


Tabela 2. Macierz wartości własnych dla czynników opisujących poziom aprobaty kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej, a także ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych

Czynnik*	Wartość własna	Procent ogółu wariancji	Skumulowana wartość własna	Procent skumulowany
1	4,15	15,95	4,15	15,95
2	2,11	8,12	6,26	24,07
3	1,73	6,65	7,99	30,72
4	1,66	6,39	9,65	37,11
5	1,49	5,71	11,13	42,82
6	1,45	5,56	12,58	48,38
7	1,28	4,93	13,86	53,31
8	1,13	4,34	14,99	57,65
9	1,09	4,19	16,08	61,84

* Opis czynników zawiera tabela 3.

Wartość własna informuje, ile razy więcej wariancji wyjaśnia zidentyfikowany czynnik w porównaniu z wariancją wyjaśnianą przez jedną zmienną. Podaje także, jaka część całkowitej zmienności jest tłumaczona przez dany czynnik. Wariancje wyodrębniane przez czynniki stają się zatem wartościami własnymi.

Z danych tabeli 2 wynika, że pierwszy czynnik ma zdecydowanie największą wartość własną, czyli 4,15, i wyjaśnia aż 15,95% ogółu wariancji. Dla kolejnych czynników wartości te są znacznie mniejsze. Widać więc, że pierwszy czynnik najlepiej odwzorowuje strukturę poziomu aprobaty kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej, a także ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych. Powyższe stwierdzenie weryfikuje hipotezę roboczą H1. Wyniki zastosowania analizy głównych składowych do zbioru 26 zmiennych obserwowalnych, czyli wskaźników aprobaty, zamieszczono w tabeli 3. Ładunki czynnikowe interpretuje się jako korelacje między czynnikami a zmiennymi.

Tabela 3. Macierz ładunków czynnikowych dla poziomu aprobaty kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej, a także ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych

Zmienna*	Czynnik								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	możliwości rozwoju osobistego	organizacyjne uczenie się	nowe tendencje w pracy socjalnej	solidaryzm i wspólnotowość	nieformalne wsparcie merytoryczne	autonomia i podmiotowość	wsparcie formalne	napięcia w roli zawodowej	wsparcie psychiczne
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	0,16	0,21	0,43	-0,19	0,01	-0,07	-0,31	0,09	-0,12
2	-0,03	-0,07	0,80	0,14	0,06	0,02	0,13	-0,17	0,09
3	0,07	0,07	0,68	-0,05	0,05	0,10	-0,08	0,00	0,00
4	0,55	0,02	-0,18	-0,17	0,09	-0,19	0,23	0,02	-0,27
5	0,11	0,27	-0,10	-0,04	0,04	0,06	-0,04	-0,69	-0,12
6	0,60	0,19	0,43	0,08	-0,14	0,03	-0,09	0,18	-0,18
7	0,70	-0,01	0,25	0,22	-0,13	0,07	-0,03	-0,03	0,27
8	0,73	0,12	0,04	0,12	0,10	0,18	-0,11	-0,08	0,18
9	0,56	-0,05	-0,07	0,36	0,05	0,10	0,25	-0,09	0,11
10	0,29	0,23	-0,08	0,60	-0,27	-0,18	-0,01	0,04	-0,01
11	0,09	0,53	0,09	0,32	-0,38	-0,08	0,10	0,22	-0,08
12	0,00	0,26	0,05	-0,06	0,78	0,07	0,00	0,13	-0,05
13	0,16	0,15	-0,01	0,01	0,06	-0,03	0,00	0,06	0,85
14	0,13	0,15	0,03	0,15	-0,05	0,04	0,78	0,11	0,14

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
15	-0,04	0,16	-0,08	-0,05	0,05	0,10	0,78	0,00	-0,14
16	-0,10	0,48	0,00	0,03	0,18	0,22	0,10	-0,08	0,06
17	0,13	0,67	0,15	0,03	0,15	0,15	0,15	-0,05	0,15
18	0,09	0,74	-0,03	0,22	-0,14	0,04	0,06	-0,20	0,02
19	0,01	0,17	0,05	0,07	0,03	0,71	0,02	0,11	-0,04
20	0,06	0,13	-0,01	0,05	-0,01	0,78	0,09	0,05	0,04
21	0,30	-0,15	0,17	0,18	-0,20	0,52	0,07	-0,26	-0,08
22	0,35	0,02	-0,02	0,47	0,05	0,21	-0,28	0,27	-0,32
23	0,07	0,01	-0,21	-0,18	0,06	0,16	0,07	0,72	-0,07
24	0,09	0,04	0,14	0,75	0,00	0,18	0,10	-0,11	0,20
25	0,06	0,20	-0,07	0,76	0,20	0,13	0,07	-0,11	-0,11
26	0,07	-0,25	0,10	0,22	0,61	-0,25	0,02	-0,09	0,14

* Opis zmiennych zawiera tabela 1.

Analiza danych z tabeli 2 i 3 pozwala wywnioskować, że poziom aprobaty dla kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej, a także ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych jest konstruktorem wielowymiarowym, składającym się z dziewięciu czynników. Powyższe stwierdzenie weryfikuje hipotezę H2. Zgodnie z sugerowanym w literaturze podejściem przyjęto, że nazwy czynników będą pochodzić od zmiennych o największych ładunkach czynnikowych²⁸. Czynniki 1 – możliwości rozwoju osobistego – jest ładowany przez zmienne nr 7 i 8, oznaczające przekonanie, że wykonywana praca stwarza optymalne warunki do rozwoju osobistego oraz pozwala na rozwijanie własnej podmiotowości i sprawstwa. Czynniki 2 – organizacyjne uczenie się – jest ładowany przez jedną zmienną nr 18, dotyczącą organizacji wewnątrz instytucjonalnych szkoleń/spotkań poświęconych etycznym aspektom pracy socjalnej. Czynniki 3 – nowe tendencje w pracy socjalnej – jest ładowany przez jedną zmienną nr 2, oznaczającą przekonanie, że nowe akcenty w zasadach pracy socjalnej (indywidualizacja, decentralizacja, nacisk na pracę środowiskową) idą w dobrym kierunku. Czynniki 4 – solidaryzm i wspólnotowość – jest ładowany przez dwie zmienne nr 24 i 25, oznaczające przekonanie, że metody pracy z klientami stosowane w instytucji sprzyjają integracji społecznej i budowaniu wspólnoty oraz wzmacniają solidaryzm społeczny. Czynniki 5 – nieformalne wsparcie merytoryczne – jest ładowany przez jedną zmienną nr 12, oznaczającą otrzymywane wsparcie merytoryczne ze strony współpracowników/współpracowniczek w trudnych sytuacjach zawodowych.

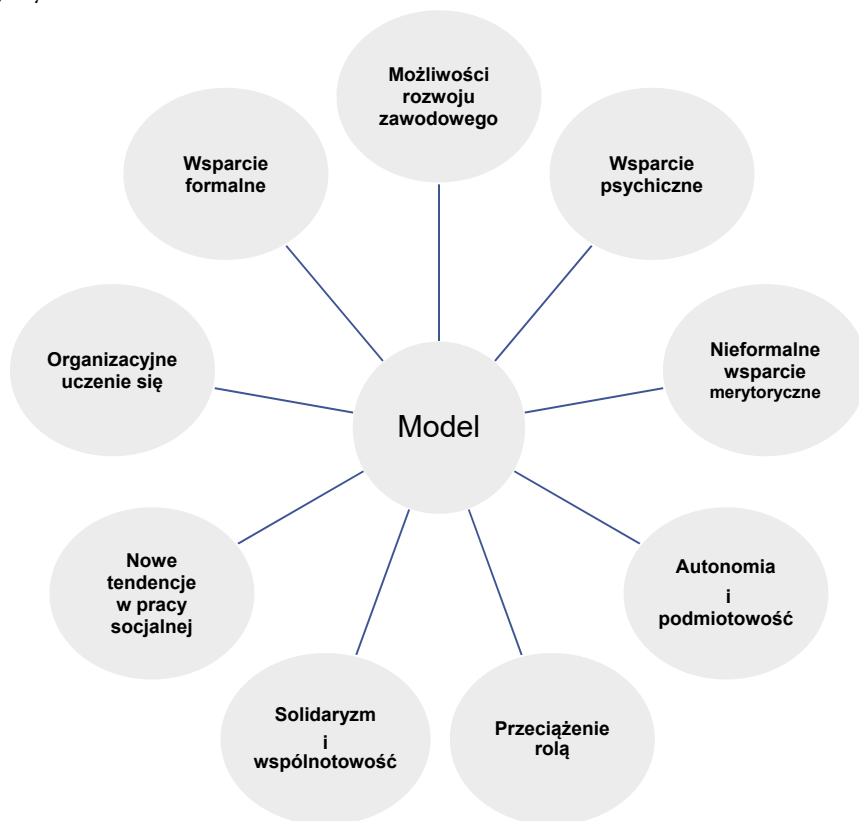
²⁸ Statistica PL, t. 3, Statystyki II, oprac. E. Lesińska i in., StatSoft Polska, Kraków 1997, s. 3543.

Czynnik 6 – autonomia i podmiotowość – jest ładowany przez dwie zmienne nr 19 i 20, oznaczające przekonanie, że w instytucji generalnie przestrzegana jest zarówno zasada autonomii, jak i zasada podmiotowości klienta. Czynniki 7 – wsparcie formalne – jest ładowany przez dwie zmienne nr 14 i 15, oznaczające otrzymywane wsparcie psychiczne i merytoryczne ze strony przełożonych w trudnych sytuacjach zawodowych. Czynniki 8 – napięcia w roli zawodowej – jest ładowany przez jedną zmienną nr 23, której wskaźnikami są odczuwane trudności z zachowaniem neutralności i akceptacji klientów wobec ich postaw roszczeniowych i wyuczonej bezradności. Czynniki 9 – wsparcie psychiczne – jest ładowany przez jedną zmienną nr 13, odnoszącą się do wsparcia psychicznego ze strony swoich współpracowników/współpracowniczek w trudnych sytuacjach zawodowych.

Skumulowana wartość własna dla dziewięciu wyodrębnionych czynników wynosi 16,08. Oznacza to, że ten układ czynników wyjaśnia 61,84% całkowitej wariancji. Uzyskany model pomiarowy aprobaty kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej, a także ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych przedstawiono na diagramie 1, na którym zmienne ukryte są reprezentowane za pomocą owali, a relacje przyczynowe (regresyjne) za pomocą linii prostych.

Przeprowadzona analiza czynnikowa pokazuje, że wszystkie wyodrębnione w modelu czynniki wyjaśniają łącznie 69,36% całkowitej wariancji, co weryfikuje hipotezę roboczą H2. Skale pomiarowe są rzetelne, gdyż przekraczają wartość graniczną 0,69. Uszeregowanie wymiarów aprobaty kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej, a także ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych przedstawiono ze względu na wyjaśniany odsetek wariancji. Pokazuje ono dominującą rolę aksjologicznych podstaw przemian sektora pomocowego i oczekiwania dotyczące stwarzania pracownikom socjalnym możliwości rozwojowych i szerokiego wsparcia. Wysoka ranga wśród tych czynników wspólnotowej orientacji, potrzeb partnerstwa, autonomii i podmiotowości świadczy, że kierunki kroczącej zmiany systemowej w pomocy społecznej zainicjowanej przez autorów ustawy o CUS generalnie odpowiadają na oczekiwania pracowników socjalnych.

Diagram 1. Model czynników determinujących poziom aprobaty kierunków nowych rozwiązań w systemie i metodach pracy socjalnej, oraz ich skutków dla możliwości rozwojowych pracowników socjalnych



Wnioski

Przeprowadzone analizy potwierdzają hipotezę roboczą H1, zgodnie z którą proces percepcji tak wielowymiarowego konstruktów, jak aprobaty dla zmian w systemie pomocy społecznej został zdominowany przez perspektywę własnych możliwości rozwojowych i warunków osiągania sprawstwa i podmiotowości. Wagę tych czynników dokumentują także inne badania²⁹. W zakresie

²⁹ A. Kotlarska-Michalska, *Trudności w pracy zawodowej pracowników socjalnych w świetle badań socjologicznych*, w: *Problemy kształcenia i doskonalenia pracowników socjalnych*, red. J. Brągiel, I. Mudrecka, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 252–253; Z. Kawczyńska-Butrym, *Pracownicy socjalni*, w: *Koncepcje opieki i zawody opiekuńcze. Pracownicy socjalni i pielęgniarzy*, red. Z. Kawczyńska-Butrym, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000, s. 195; T. Zbyrad, *Stres i wypalenie zawodowe pielęgniarzy, pracowników socjalnych i policjantów. Raport*

hipotezy roboczej H2, w myśl której selektywność czynników percepcji zmian w systemie pomocy społecznej odzwierciedla orientację aksjologiczną, oczekiwania i doświadczenia pracowników socjalnych, zidentyfikowano dziewięć wymiarów postrzegania zmian w systemie pomocy społecznej, wyjaśniających 61,84% całkowitej wariancji, a spośród pierwotnie proponowanych wskaźników do składu modelu pomiarowego zakwalifikowano dziewięć. Wykorzystując zbudowany model pomiarowy stwierdzono, że najwyżej ocenianym wymiarem zmian w systemie pomocy społecznej jest możliwość rozwoju osobistego, poczucie sprawstwa i podmiotowości. Uwypukla to inwestycyjny wymiar ról pracownika socjalnego oraz znaczenie rozwoju osobistego jako czynnika skuteczności w niesieniu pomocy klientom. Wymiarami o nieco niższym poziomie były te odnoszące się do organizacyjnego uczenia się, nowych akcentów w zasadach pracy socjalnej takich, jak indywidualizacja, decentralizacja, nacisk na pracę środowiskową, solidaryzm i wspólnotowość. Pokazuje to głębokie zakorzenienie pracowników socjalnych w wartościach, na których opiera się środowiskowa praca socjalna. Warto uwypuklić rolę nieformalnego wsparcia zarówno w wymiarze merytorycznym, jak i psychicznym oferowanego przez współpracowników, co przy marginalnym wpierciu systemowym dostępnym w ramach superwizji ma tym większe znaczenie. Badanie pokazuje także staranie pracowników o zapewnienie ciągłości finansowania działań pomocowych, co stanowi wyraz ich troski o klientów oraz zdolności do przewidywania barier instytucjonalnych. Wszystkie badane zmienne były ocenione niejednorodnie, mając szereg niskich, jak i wysokich wartości, jednak na podstawie uzyskanych odchyłeń standardowych zmiennych obserwowalnych należy stwierdzić, że są one oceniane w sposób mało stabilny, co oznacza konieczność zarówno działań edukacyjnych, jak i monitorowania skutków zachodzących przeobrażeń. Weryfikowany model pokazuje, że aprobatę – mimo widocznego zróżnicowania percepcji zmian w ładzie organizacyjnym systemu pomocy społecznej – mają rozwiązania, które uwzględniają interesy i aspiracje wszystkich grup społecznych i środowisk. Niestygmatyzujące wsparcie wszystkich potrzebujących jest dla tego kierunku zmian niepodważalną legitymizacją³⁰. Ograniczenie prezentowanego modelu stanowi oparcie go na niewielkiej, chociaż zróżnicowanej próbie badawczej. Można jednak uznać, że zaprezentowana metoda analizy czynnikowej jest efektywnym narzędziem badania procesu postrzegania zmian społecznych.

z badań, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Wydział Zamiejscowy Nauk o Społeczeństwie w Stalowej Woli, Stalowa Wola 2009; A. Kotlarska-Michalska, *Refleksje na temat modelu kształcenia pracowników socjalnych w Polsce*, w: *Przeobrażenia w pomocy społecznej a edukacja i doskonalenie zawodowe pracowników socjalnych w Polsce i Republice Słowackiej*, red. K. Wódz, K. Faliszek, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2010, s. 41; A. Kanios, *Wokół profesjonalizmu pracowników socjalnych – analiza badawcza*, „Praca Socjalna” 2012, nr 3, s. 87.

³⁰ M. Gagacka, *Wsparcie bez stygmatyzacji*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 41.

Bibliografia

- Budnik M., *Struktura sektora pomocy społecznej w koncepcji centrów usług społecznych*, „Rozprawy Społeczne” 2020, t. 14, nr 2, s. 27–43.
- Gagacka M., *Wsparcie bez stygmatyzacji*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 41.
- Głąbicka K., *Europejski model socjalny*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2012.
- Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2009.
- Grewiński M., *Szanse i bariery we wdrażaniu instytucji centrów usług społecznych*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 19–20.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Judycki S., *Percepcja zmysłowa*, w: tegoż, *Epistemplogia*, t. 1, Wydawnictwo W drodze, Instytut Tomistyczny, Poznań – Warszawa 2020, s. 297–362.
- Kaczmarczyk S., *Badania marketingowe. Metody i techniki*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- Kanios A., *Wokół profesjonalizmu pracowników socjalnych – analiza badawcza*, „Praca Socjalna” 2012, nr 3, s. 81–94.
- Kawczyńska-Butrym Z., *Pracownicy socjalni*, w: *Koncepcje opieki i zawody opiekuńcze. Pracownicy socjalni i pielęgniarzy*, red. Z. Kawczyńska-Butrym, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000, s. 167–196.
- Kazimierzczak T., *Refleksja o ryzyku fasadyzacji CUS-ów i znaczeniu jej następstw*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 16–18.
- Kotlarska-Michalska A., *Trudności w pracy zawodowej pracowników socjalnych w świetle badań socjologicznych*, w: *Problemy kształcenia i doskonalenia pracowników socjalnych*, red. J. Brągiel, I. Mudrecka, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 243–254.
- Kotlarska-Michalska A., *Refleksje na temat modelu kształcenia pracowników socjalnych w Polsce*, w: *Przeobrażenia w pomocy społecznej a edukacja i doskonalenie zawodowe pracowników socjalnych w Polsce i Republice Słowackiej*, red. K. Wódz, K. Faliszek, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2010, s. 35–42.
- Krzyszowski J., *Zagrożenia dla centrów usług społecznych*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 23–24.
- Księżpolski M., *Europejski model socjalny*, w: *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 525–540.
- Olech A., *Praca socjalna a inne profesje: punkty styczne i rozłączne*, w: *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, red. M. Rymsha, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 331–348.
- Rymsha M., *Pomoc społeczna i praca socjalna w Polsce: perspektywy i bariery rozwoju*, w: *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszowski, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2012, s. 32–41.
- Rymsha M., *Jaka profesjonalizacja pracy socjalnej w Polsce i jaki rozwój służb społecznych?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje” 2016, vol. 35, s. 25–42.
- Rymsha M., *Centra usług społecznych: krocząca zmiana systemowa*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 8–11.
- Sęk H., Cieślak R., *Wsparcie społeczne – sposoby definiowania, rodzaje i źródła wsparcia, wybrane koncepcje teoretyczne*, w: *Wsparcie społeczne, stres i zdrowie*, red. H. Sęk, R. Cieślak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 11–28.
- Statistica PL*, t. 3, *Statystyki II*, oprac. E. Lesińska i in., StatSoft Polska, Kraków 1997.
- Szarfenberg R., *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 25–44.

- Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2010.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.).
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728, z późn. zm.).
- Ustawa z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).
- Waszak Ł., Wejcman Z., *Współpraca międzysektorowa w ramach centrum usług społecznych*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020.
- Weber E., *Efektywność pracy socjalnej w środowisku lokalnym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i zarządzanie” 2014, nr 69, s. 107–108.
- Zalewski D., *Centra usług społecznych a reforma systemu pomocy społecznej*, „Wiadomości Społeczne” 2021, nr 1, s. 14–15.
- Zbyrad T., *Stres i wypalenie zawodowe pielęgniarek, pracowników socjalnych i policjantów. Raport z badań*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Zamiejscowy Nauk o Społeczeństwie w Stalowej Woli, Stalowa Wola 2009.
- Zdebska E., *Nowe wyzwania dla pracowników zatrudnionych w ramach Centrum Usług Społecznych*, „Edukacja Ustawiczna Dorosłych” 2021, nr 3, s. 125–132.