

**Bartosz Kołaczkowski, Małgorzata Ratajczak, *Pomoc społeczna. Wybrane instytucje pomocy rodzinie i dziecku*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2013, ss. 297, ISBN 978-83-264-4511-8.**

Problematyce pomocy społecznej w polskiej doktrynie poświęcono już sporo uwagi. Nic w tym dziwnego, zważywszy, że problemy społeczne takie choćby, jak: bezrobocie, ubóstwo, sieroctwo, opieka nad rodziną i dzieckiem czy wykluczenie społeczne, to zagadnienia będące przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, np. socjologii, pedagogiki, psychologii, medycyny, ekonomii czy nauk o administracji. Mimo że trzon swoich rozważań autorzy recenzowanej pracy osadzają na analizie prawnych regulacji w tym zakresie, to do wyników badań innych dyscyplin naukowych sięgają niejednokrotnie, co należy odnotować bardzo pozytywnie. Koncentrując się zaś na prawnej stronie zagadnienia, wprawdzie nie są tu pionierami – zagadnieniu pomocy społecznej w tym ujęciu w literaturze prawniczej poświęcono już wiele miejsca – jednak większość monograficznych i wieloautorских opracowań naukowych, w tym artykułowych, opublikowano w okresie wdrażania nowych rozwiązań i bezpośrednio po nim. Recenzowana praca uwzględnia zaś zmiany dotyczące ustawodawstwa z zakresu pomocy społecznej wraz z tymi wprowadzonymi w 2013 r. i w tym zakresie, a także ze względu na kompleksowe ujęcie zagadnienia, jest bez wątpienia warta uwagi.

Monografia w dziesięciu rozdziałach (1. Wprowadzenie do problematyki badawczej, 2. Polityka społeczna w kontekście aktów prawnych i innych dokumentów UE, 3. Zadania administracji publicznej w sferze pomocy społecznej, 4. Organizacja systemu pomocy społecznej, 5. Proceduralne aspekty świadczeń pomocy społecznej, 6. Świadczenia pieniężne, 7. Świadczenia niepieniężne, 8. Opieka nad rodziną i dzieckiem jako element systemu pomocy społecznej, 9. Pracownicy socjalni, 10. Podmioty niepubliczne w sferze pomocy społecznej) omawia podstawowe zagadnienia dotyczące pomocy społecznej z szerokiej – międzynarodowej, europejskiej i krajowej – perspektywy. Ponadto przedstawia je porównawczo (tam, gdzie jest to zasadne) na podstawie materiałów źródłowych III Rzeczypospolitej Polskiej, ale i innych wybranych krajów: Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii i Niemiec. W ocenie polskiej skali zjawisk społecznych w zakresie spraw objętych analizą wartościowe są również przytaczane przez autorów dane statystyczne, ilustrujące nie tylko rozmiary potrzeb osób wymagających wsparcia, ale i rolę państwa w realizacji polityki społecznej.

Tak skonstruowany układ opracowania nie budzi zastrzeżeń. Zgodnie z tytułem monografii dotyczy ona pomocy społecznej. Jednak przyjęcie podtytułu *Wybrane instytucje pomocy rodzinie i dziecku* w pewnym stopniu zmienia ogólną ocenę. Tytuł wraz z podtytułem nakazują bowiem przyjąć inną, węższą optykę – pomoc społeczna ze szczególnym uwzględnieniem pomocy rodzinie i dziecku. Tymczasem rozważania, poza rozdziałem 8, znacznie wykraczają swym zakresem poza tę grupę. Pomoc społeczna służy osobie bez względu na to, czy pozostaje ona w rodzinie, czy żyje poza nią, choć w obu sytuacjach nie bez znaczenia jest ocena stanu faktycznego i prawnego. Bez wątpienia pomoc społeczna służy także osobom samotnym, przy spełnieniu prawem określonych warunków. W istocie więc rozważania zawarte w monografii dotyczą znacznie szerszej grupy osób, aniżeli zapowiada to jej tytuł, i są przez autorów konsekwentnie realizowane w szerszym ujęciu.

Ocenie systemu świadczeń z zakresu pomocy społecznej w ujęciu materialno-prawnym i proceduralnym autorzy poświęcili rozdziały 5, 6 i 7. Trzeba przyznać, że są to dobre i interesujące fragmenty pracy. W sposób usystematyzowany i zupełny przedstawiają rodzaje świadczeń pieniężnych (zasiłki – stałe, okresowe, celowe i specjalne, pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie, wynagrodzenie należne opiekunowi) i niepieniężnych (praca socjalna, opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, rzeczowa pomoc na usamodzielnienie, schronienie oraz posiłek i niezbędne ubranie, sprawienie pogrzebu, indywidualny program wychodzenia z bezdomności, poradnictwo specjalistyczne, usługi opiekuńcze, interwencje kryzysowe, pobyty w mieszkaniach chronionych) oraz warunki ich przyznawania (wywiad środowiskowy, postępowanie i decyzje administracyjne) obywatelom polskim oraz rezydującym w Polsce cudzoziemcom.

Odbiorcy świadczeń z zakresu pomocy społecznej to tylko jedna strona podmiotowego zakresu zagadnienia. Bez prawem wyznaczonych podmiotów właściwych do udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej urzeczywistnienie polityki społecznej państwa w tej sferze nie byłoby w ogóle możliwe. W żadnym razie nie oznacza to prymatu zaspokajania potrzeb każdego w wymiarze przez niego oczekiwany. To nie jest realne nawet w państwach najbogatszych. Stąd rola państwa w wyznaczeniu prawem zakreślonych warunków realizowanej przez nie polityki społecznej, w tym z zakresu pomocy społecznej, z uwzględnieniem szeroko rozumianego (pierwotnego i wtórnego) prawa Unii Europejskiej.

W III Rzeczypospolitej rola państwa i jego organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej) nie jest nikła. System organów administracji rządowej (na stopniu centralnym i wojewódzkim) oraz samorządowej (w województwach, powiatach i gminach) przy zakreśleniu kompetencji i zadań organów administracji publicznej wspierają bezpośrednio podległe tym organom jednostki organizacyjne (ośrodki: pomocy społecznej, w tym ośrodki regionalne, wsparcia, interwencji kryzysowej, powiatowe centra pomocy rodzinie, domy pomocy społecznej i rodzinne domy pomocy, placówki specjalistycznego poradnictwa). Warunki ich organizacji i funkcjonowania wyznaczają przepisy prawne, natomiast zakres udzielanych przez nie świadczeń wprawdzie jest również normowany prawem, jednak próg efektywności w zaspokajaniu potrzeb społecznych podyktowany jest także możliwościami ekonomicznymi państwa. Nie bez znaczenia pozostaje tu nadto powszechnie przyjęte założenie, słusznie przywołane przez autorów, że zakres udzielanych świadczeń

społecznych nie powinien skłaniać ich odbiorców do bezczynności w sprawach swojego życia, codziennej egzystencji.

Poza sektorem publicznym dla oceny systemu pomocy społecznej nie bez znaczenia pozostają także podmioty niepubliczne. Autorzy, dostrzegając ich istotną rolę, wskazują w rozdziale 10, w ujęciu pozytywnym i negatywnym, na formy partnerskiej współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pożytku publicznego oraz innymi organizacjami pozarządowymi, społecznymi, kościelnymi, a także na jej zakres. Mają one niezwykle ważne zadanie wspomaganie państwa w zapewnianiu pomocy społecznej. Szkoda jednak, że autorom nie udało się tu, choćby procentowo, zmierzyć zakresu tej pomocy (wsparcia). Uwadze szczególnej, co jest warte podkreślenia, poddano natomiast proces prywatyzacji pomocy społecznej, przejawiającej się nie tylko w udziale podmiotów niepublicznych w udzielaniu zleczanych przez organy administracji publicznej świadczeń z zakresu pomocy społecznej, ale także w prowadzeniu przez prywatne podmioty w ramach działalności gospodarczej placówek całonocnej opieki nad osobami w podeszłym wieku, przewlekle chorymi czy niepełnosprawnymi. Bez wątplenia, wsparcie państwa dla podmiotów niepublicznych w tej materii jest nieuniknione. I nie chodzi tu wyłącznie o wsparcie finansowe, choćby w formie dotacji dla organizacji społecznej, której statutowym celem jest na przykład wspomaganie ludzi bezdomnych, ubogich i nieporadnych. Równie ważne jest umiejętne wykorzystanie przez obie strony – instytucje państwowe i prywatne podmioty gospodarcze – prawnej instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, do której autorzy nie sięgają, choćby dla przykładu.

Świadczenie pomocy społecznej przez instytucje sektora publicznego i prywatnego nieuchronnie wiąże się z problemami nadzoru i kontroli (organy, cele, środki i formy) oraz z profesjonalnym ich zapewnianiem przez pracowników socjalnych. W odniesieniu do kwestii pierwszej autorzy nie proponują omówienia w osobnym rozdziale, a szkoda. Wprawdzie problematyki tej nie pomijają, sytuują ją bowiem w rozważaniach dotyczących zadań organów administracji publicznej w zakresie pomocy społecznej, organizacji systemu tej pomocy, w węższym zakresie także odnosząc do instrumentów wsparcia opieki nad rodziną i dzieckiem, jednak jest to zagadnienie ważne nie tylko dla organów sprawujących nadzór i kontrolę. W równej mierze ma ono znaczenie dla odbiorców świadczeń z zakresu pomocy społecznej, niejednokrotnie zagubionych w rozpoznawaniu należnych im praw i skutecznej ich ochrony.

W odniesieniu do kwestii drugiej, której autorzy poświęcają odrębny rozdział (9), i słusznie, skupiają się na zagadnieniu profesjonalizacji udzielania pomocy społecznej. Mają ją zapewnić kadry należycie przygotowane do wykonywania zawodu pracownika socjalnego. I choć warunek ten jest bezsporny, czego autorzy w żadnym razie nie negują, w monografii zabrakło krytycznej oceny systemu kształcenia kandydatów na pracowników socjalnych, a tym bardziej oceny wskazującej na niezadowalającą realizację wymagań w zakresie kwalifikacji stawianych tej grupie pracowników już wcześniej. I nie chodzi tu tylko o brak zadumy autorów nad kształceniem tej grupy zawodowej w kolegiach pracowników służb społecznych, na szkoleniach specjalizacyjnych, weryfikowanych przez Centralną Komisję ds. Stopni Specjalizacji Zawodowej Pracowników Socjalnych oraz komisje regionalne, bo taką refleksję podejmują. Uwadze autorów umknął problem znacznie

ważniejszy, wynikający z reformy w szkolnictwie wyższym, nieprzekreślającej kształcenia kandydatów na pracowników socjalnych w ramach kierunków studiów wybranych dyscyplin naukowych (najczęściej pedagogiki, socjologii czy obecnie także nauk o rodzinie). Przy założeniu, że brakuje wyraźnie określonych wzorcowych efektów kształcenia (te wskazane są wyłącznie dla szeroko pojmowanych zawodów pedagogicznych) poza wyznaczonymi przepisami prawa dla Kolegiów, w konsekwencji utrudniona jest skuteczność weryfikacji kwalifikacji zawodowych osób zatrudnianych w sektorze pomocy społecznej zdobytych poza Kolegiami. Biorąc zaś pod uwagę to, że ich bezpośredni udział w udzielaniu świadczeń z zakresu pomocy społecznej jest szczególnie wrażliwą materią, tym większej wrażliwości wymaga dobór i selekcja pracowników socjalnych zarówno w sektorze publicznym, jak i niepublicznym w warunkach zmienionych, podyktowanych potrzebą współczesnego państwa i jego stosunku do społeczeństwa oraz życia społecznego.

Wątpliwości pojawiające się podczas lektury recenzowanej monografii w żadnym razie jej nie deprecjonują. Zarówno od strony metodologicznej, jak i wycucia problemu podstawowego oraz wątków pobocznych, bardzo rzetelnie zaprezentowanych, autorzy stworzyli kompendium wiedzy niezwykle dobrze przemyślanej i udokumentowanej. Opracowanie zawiera bogaty dobór literatury (nie tylko polskiej) oraz orzecznictwa sądowego, służących pogłębieniu analizy teoretycznych i praktycznych zagadnień związanych z instytucją pomocy społecznej.

*Krystyna Wojtczak*