

Wprowadzenie

Od wielu lat debata o świadczeniach pomocy społecznej kształtuje się wokół pytania, „kto zasługuje na co i dlaczego” (Lasswell, 1936). W tym aspekcie należy zrozumieć, co legitymizuje sytuację, w której jakaś część wypracowanego w społeczeństwie dobrobytu jest redystrybuowana do wybranych grup obywateli. Chodzi konkretnie o odkrycie, dlaczego przyjęty w polityce społecznej podział na „zasługujących” i „niezasługujących” na wsparcie obywateli jest akceptowany bądź kontestowany przez ogół społeczeństwa (m.in. van Oorschot, 2000; Romano, 2017). Polityka świadczeń socjalnych opiera się na mechanizmach dystrybucyjnych, których fundamenty muszą być zbieżne z tym, jak społeczeństwo ocenia własnych członków i według jakich kryteriów ich wyklucza. Na przestrzeni lat kryteria dostępu i formy świadczeń socjalnych ulegały przeobrażeniom zgodnie z tym, jak zmieniała się percepcja „dewiantów” i „wykluczonych” obywateli. W kontekście europejskim – od czasów rewolucji przemysłowej, a nawet i wcześniej – ci, którzy „z własnej winy” nie pracowali i nie potrafili się samodzielnie utrzymać, budzili niechęć społeczeństwa stygmatyzującego ich jako jednostki „wykolejone” (Romano 2017). W okresie tworzenia się nowoczesnego społeczeństwa grupa ta stawała się coraz bardziej problematyczna dla władz państwa usiłującego „gospodarować” nią na różne sposoby (Himmelfarb, 1991, 1995; Romano, 2017) – począwszy od domów dla ubogich i prac publicznych jeszcze w XIX wieku, po specjalne świadczenia i programy aktywizacji w XX i XXI stuleciu. Wszystkie te działania „pomocowe” miały jedną wspólną cechę – ustanawiały stosunkowo precyzyjne kryteria dostępu, pozwalające funkcjonariuszom państwa odróżniać ubogich od „normalnych” obywateli i od tych, którzy wsparcia, w ocenie społeczeństwa, mieli potrzebować. Historia administracyjnych zmian kryteriów wsparcia jest w pewnym stopniu historią transformacji społecznej percepcji dewiantów, osób ubogich czy wykluczonych. Na przykład odkrycie zjawiska

bezrobocia pod koniec XIX wieku spowodowało, że brak pracy zaczął być postrzegany także jako efekt strukturalnych czynników, a nie stylu życia jednostki. W konsekwencji państwa wprowadzały nowe świadczenia o charakterze kontrybucyjnym i nowe kryteria, które odróżniały ubogich z powodu sytuacji bezrobocia od tych uchylających się od pracy, prowadząc tym samym do coraz bardziej rozbudowanych systemów kategoryzacji obywateli. Współcześnie kryteria rozróżniające „zasługujących” i „niezasługujących” są jeszcze bardziej wysublimowane – nie tylko opierają się na przesłankach okolicznościowych czy dochodowych jak pierwsze programy świadczeń, ale też wymagają od ubogich podjęcia aktywności zawodowej lub edukacyjnej i deklaracji „poprawy” w postaci indywidualnego kontraktu-planu spisane z urzędnikiem państwowym (Griggs, Evans, 2010).

Procedury realizacji świadczeń, które tworzą mechanizm dystrybucji zasiłków dla ubogich, opierają się na moralnych regułach życia społecznego odzwierciedlających określoną wizję sprawiedliwości społecznej. Administracyjne kryteria są w tym sensie formalnym potwierdzeniem moralnych zasad i wynikających z nich podziałów, które zostały uznane w społeczeństwie za obowiązujące. Państwo, ustanawiając i nadzorując świadczenia, dąży do ukształtowania określonej pozycji wobec ich odbiorców, tj. osób definiowanych jako ubogie. Na przykład pobieranie zasiłków wiąże się z koniecznością zgody beneficjenta na wejście w relację z pracownikiem socjalnym, zdeterminowaną biurokratycznymi procedurami wyznaczającymi obowiązki dzielenia się z nim informacjami, które zazwyczaj uznajemy za bardzo prywatne, czy niekiedy z powierzeniem mu pieczy nad przyszłością własnych dzieci. Dzięki takiej relacji państwo będzie w stanie utrzymywać i egzekwować wizję sprawiedliwego podziału społecznego, gdyż kontroluje nie tylko to, kto otrzymuje wsparcie, ale także – w jaki sposób z niego korzysta. Ryzyko niewywiązania się z tej roli i zaspokojenia oczekiwań społecznych dotyczących pomocy ubogim oznacza dla panującej władzy, że straci legitymizację do rządzenia (Taylor-Gooby, 1985). Należy się więc spodziewać, że polityki społeczne będą tworzone w sposób akceptowany przez znaczną część społeczeństwa. Problem jednak w tym, że możliwość kontroli efektów tych polityk przez administrację państwa wydaje się, wbrew jej oczekiwaniom i przekonaniom, bardzo ograniczona. Aparat administracyjny nie zawsze jest zdolny do osiągnięcia takich rezultatów, jakie zostają założone w programach. W utopijnej rzeczywistości skutkiem porażek administracyjnych byłaby dokładana analiza i poprawa funkcjonowania programów bądź reorientacja celów polityk publicznych. W praktyce polityki społeczne i programy często okazują się uwikłane w konteksty

polityczne i osadzone w organizacyjnych praktykach do tego stopnia, że zmiany przybierają charakter inkrementalny, rzadko przynosząc większe przekształcenia.

Do utrzymania władzy nie zawsze potrzeba jednak lepszych efektów polityk publicznych. Niekiedy władze państwa ograniczają się do ustanowienia mechanizmów kontrolnych, które zapewniają obywateli, że reguły społeczne są przestrzegane, niezależnie od tego, czy rzeczywiście tak się dzieje. Innymi słowy, chodzi o zbudowanie wrażenia, że państwo wraz ze swoim aparatem administracyjnym jest sprawcze. Przykładem może tu być ustanowienie mechanizmów kontroli marnotrawienia środków z pomocy społecznej, które – jak będę przekonywał w końcowych rozdziałach – zwyczajnie trudno wyegzekwować, choć można ich użyć w roli „straszaka” na niepokornych beneficjentów. Niezależnie od tego, czy zdolność państwa do kontroli jest iluzją, czy też nie, wyczyn ten kosztuje mnóstwo energii i pracy niezbędnych dla dookreślenia takich elementów polityki świadczeń jak np. kryteria dochodowe w pomocy społecznej. Chociaż procedury weryfikowania kryterium i jego wysokość były starannie wyliczane i opracowywane przez grono ekspertów współpracujących z partnerami społecznymi, to praktyka pokazuje, że nie jest to najlepsze narzędzie do ustalania, kto potrzebuje pomocy, a kto na nią „nie zasługuje”. Co ważniejsze, procedury aplikujące nie są aż tak szczelne, aby nie dawać przestrzeni do obejścia systemu. Nie oznacza to jednak, że kryterium jest nieużyteczne. Przeciwnie, podobnie jak inne kryteria w pomocy społecznej okazuje się narzędziem pozwalającym na podtrzymanie narracji o tym, że państwo daje sobie radę z utrzymaniem społecznych podziałów na „zasługujących” i „niezasługujących”, a ponadto robi to sprawiedliwie. Inne zdanie na ten temat będą zapewne mieli ci, którzy na co dzień te kryteria stosują.

Zasadniczy problem rozważany w tej pracy dotyczy tego, na ile codzienna praktyka ośrodków pomocy społecznej (dalej także: OPS) odbiega od założeń polityki świadczeń socjalnych zapisanych w prawie i jakie są czynniki na ten stan wpływające. Za główny cel postawiłem sobie z jednej strony dekonstrukcję mechanizmów dystrybucji świadczeń socjalnych pod kątem zakodowanych w nich moralnych reguł, które dzielą na „zasługujących” i „niezasługujących” ubogich, a z drugiej – pokazanie, jak kryteria i procedury zasiłków realizuje się w OPS-ach. Osiągnięcie tego celu wymagało przyjęcia dwóch fundamentalnych założeń o mechanizmach polityki społecznej. Pierwsze z nich dotyczy natury świadczeń socjalnych jako finansowych transferów. Koncepcja, w której mechanizm dystrybucji świadczeń socjalnych jest częścią mechanizmu reprodukcji społecznych podziałów, skłania, aby na rezultaty finansowego wsparcia osób

ubogich patrzeć nie tylko przez pryzmat zaspokojenia ich potrzeb czy tego, jak wpływają na ich szanse uzyskania samodzielności. Istotny będzie też wymiar relacyjnego oddziaływania świadczeń socjalnych, czyli to, w jakiej pozycji wobec państwa i w stosunku do innych członków społeczeństwa lokowani są przez administrację beneficjenci. W tym aspekcie świadczenia socjalne traktuję jak specyficzną „walutę państwa”, dzięki której aparat administracyjny jest w stanie kontrolować relację, w jakiej się znajduje z beneficjentem. Aby dostrzec tę rolę świadczeń, trzeba odrzucić sąd, że zasiłki to „tylko pieniądze”, tj. bezosobowe, uniwersalne i pozbawione znaczenia dla relacji formy płatnicze, służące wyłącznie wymianie jednego dobra na inne. Pieniądz w ujęciu współczesnej socjologii ekonomicznej jest narzędziem budowy, potwierdzenia lub zmiany relacji między aktorami – to oni, dokonując wymiany, konstruują znaczenie transferu, w którym są stronami (Zelizer, 2017). Transfery przeprowadza się w ramach określonych norm i porządków wartości, a sam pieniądz komunikuje zazwyczaj coś więcej niż jedynie własną „wartość rynkową”, za którą można kupić konkretne dobro. Aktorzy angażujący się w transakcję dysponują pewnym zestawem przekonań na temat sposobu jej przebiegu, celów, jakie chcą osiągnąć, a także oczekiwań odnośnie do reakcji drugiej strony. Transfery socjalne są tak skonstruowane, aby dały władzy państwowej prawo do wysuwania oczekiwań wobec beneficjentów i prawo do ich egzekwowania. W tym sensie polityka świadczeń socjalnych stanowi formę inżynierii społecznej mającej na celu utrzymanie podziałów, a transfer jest środkiem pozwalającym na jego realizację. Przekazanie zasiłku jest obudowane procedurami i kryteriami, które wyznaczają ramy interakcji między urzędnikiem państwowym a beneficjentem. Procedury te zobowiązują obie strony do określonego działania nawet na długo po tym, jak pieniądze z zasiłku zostaną wydane. W tej perspektywie zasiłki z pomocy społecznej nigdy nie będą świadczeniami o charakterze bezwarunkowym, gdyż zawsze pozostaną punktem odniesienia w relacji państwo–beneficjent, informując o oczekiwaniach i obligacjach obu stron.

Drugie założenie dotyczy funkcji mechanizmu dystrybucji świadczeń. Jeżeli polityka społeczna to forma inżynierii społecznej uprawiana przez władze państwa w celu zbudowania i podtrzymania podziałów, to na świadczenia, kryteria i procedury należy patrzeć jak na narzędzia jej implementacji. Władze państwa mają określoną wizję dystrybucji, wyznaczają priorytety i ustanawiają mechanizmy ich realizacji zgodnie z przyjętymi założeniami. Proces implementacji polityki nie jest wyłącznie zestawem reguł i wytycznych, które aparat administracyjny wdraża bez większej refleksji i bez własnej interpretacji założeń. Tego rodzaju podejście do badania procesów implementacji, znane w literaturze jako

„odgórne” lub „racjonalne”, ustąpiło ujęciom „oddolnym”, w którym administracji przypisuje się rolę aktora „współkreującego” zasady interwencji i decydującego o ich rezultatach (Peters, 2015). Jedną z takich koncepcji jest biurokracja pierwszego kontaktu, która ukierunkowuje uwagę na to, co stanowi niewidoczną część polityki publicznej, czyli na „skrywane oblicze państwa” (Spire, 2005, s. 11, za: Sztandar-Sztanderska, 2018). W kategorię tego, co niewidoczne, wchodzi wszelkie praktyki w urzędach i biurach daleko wykraczające poza to, co opisują procedury i regulaminy, tj. zwyczaje i normy postępowania wytworzone w organizacji, a kreujące wzorce postępowania, za którymi my jako obywatele, petenci urzędów często nieświadomie podążamy. Nieświadomie, bowiem nie dostrzegamy, jaka logika stoi za pozornie nieistotnymi działaniami biurokratycznymi, nierzadko ocenianymi jako zwyczajnie bezsensowne. Badacze biurokracji pierwszego kontaktu skupiają się na mających bezpośrednią styczność z beneficjentem pracownikach urzędów i biur, których traktują jako „translatorów” przepisów na codzienne sytuacje, jednocześnie posiadających władzę decyzyjną. Kluczowe dla zrozumienia, co państwo chce powiedzieć w kontekście obowiązków i oczekiwań wobec obywateli, nie jest wcale badanie zasad jako takich, zapisywanych w dziennikach prawnych, lecz tego, jak są wyłożone w działaniu i rozumiane przez pracowników państwa. Chodzi więc nie tylko o to, żeby badać, co komunikuje się w oficjalnych procedurach, ale raczej – jak jest to odbierane przez pracowników pierwszego kontaktu, gdzie leżą i na czym polegają różnice między ich interpretacją a obligatoryjną wykładnią „oficjalną”, wreszcie – kto przesądza o rozwiązywaniu problemów wynikłych z rozbieżności interpretacyjnych. Co ważniejsze, pracownicy pierwszego kontaktu działają wobec obywateli „wychowawczo”, komunikując, co jest zachowaniem słusznym, właściwym i co będzie akceptowane, a co podlega sankcjom w kontekście ubiegania się o pomoc państwa (Sztandar-Sztanderska, 2018). W tym sensie mamy do czynienia z socjalizacją „do państwa” – w interakcjach z pracownikami administracyjnymi uczymy się i adaptujemy, jak mamy postępować jako obywatele. Ten proces zaczyna się od przygotowania pracowników instytucji, którzy, zanim będą odgrywać swoje role, muszą zostać „sformatowani” przez państwo, aby zostać jego „agentami” (Maynard-Moody, Musheno, 2000). W przypadku profesji pracownika socjalnego ma to szczególne znaczenie. Praca socjalna jest bowiem zestawem działań profesjonalnych, ma socjalizować obywatela, prowadzić go do upodmiotowienia i odnalezienia się w społeczeństwie.

Na gruncie polskim nie ma opracowań, które analizowałyby politykę świadczeń kreowaną oddolnie, przez działania samych pracowników

i pracowników socjalnych¹. Problem dystrybucji zasiłków często jest podejmowany z perspektywy formalnych reguł, czyli kryteriów, procedur i narzędzi, które zostały ustanowione w aktach prawnych i mają być wykonywane przez urzędników państwa zgodnie z obowiązującymi procedurami. W tym ujęciu administracja „świadcząca”, która bada kryteria przyznawania wsparcia, oblicza wysokość zasiłków, wypłaca, a nawet weryfikuje poprawność ich wydatkowania, jest traktowana jako aktor pozbawiony sprawczości w zakresie kształtowania zasad, za którymi sama podąża. OPS-y, wypłacając zasiłki dla osób doświadczających ubóstwa, mają stosować się do procedur, ewentualnie mogą je łamać lub źle interpretować, ale ich decyzji nie traktuje się jako czegoś, co miałoby istotne znaczenie dla całokształtu efektów dystrybucji. Innymi słowy, jeżeli mowa o takich zagadnieniach jak np. dostęp do świadczeń socjalnych czy sankcje z nimi związane, to głównym obiektem zainteresowania badaczy pozostaje kwestia poprawności konstrukcji procedur, wielkość zasobów, jakie są przeznaczane na zasiłki, czy efekty dystrybucji mierzone statystycznie. Procesy dystrybucji świadczeń socjalnych opisuje się językiem prawa, kładącym nacisk na słuszność i poprawność stosowania formalnych reguł, a nie językiem „praktyki” zakorzenionym w codziennym doświadczeniu tych, którzy te reguły wdrażają. Dominacja perspektywy „reguł formalnych” oznacza w gruncie rzeczy to, że stają się one naczelną kategorią służącą do oceny sprawiedliwości dystrybucji świadczeń. Kryteria przyznawania zasiłków, ich odmowy, a także procedury obowiązujące pracowników OPS-ów są analitycznymi kategoriami, traktowanymi jako klucz do odkrycia powiązań między założeniami systemu świadczeń a jego efektami. Na przykład progi ustawowe uprawniające do pobierania zasiłków z pomocy społecznej podlegają „technicznej” debacie, w której eksperci przesądzają o procedurze liczenia, tzn. co włączać do dochodu i wydatków gospodarstwa domowego oraz jak przeliczać wysokość progu na liczbę członków gospodarstwa (m.in. Kurowski, 2002). Do ustalenia wysokości tego progu przywiązuje się niezwykle wagę, gdyż jego niedoszacowanie ma oznaczać wykluczenie ze wsparcia wielu potrzebujących, a przeszacowanie – znaczący koszt dla budżetu państwa. Nie kwestionując rangi tych argumentów, trzeba zauważyć, iż orientacja na prawnie określone procedury sprawia jednak, że z pola widzenia znika to,

¹ W pracy będę używał zarówno określenia „pracownicy socjalni”, jak i żeńskiej formy „pracownice socjalne”. Powszechnie używa się tego pierwszego, gdyż jest to nazwa zawodu uregulowana prawnie i stosowana w aktach, np. u.p.s. Ponieważ książka opowiada o „czynniku ludzkim” w procesie podejmowania decyzji w OPS-ach – a ponad 87% pracowników socjalnych w Polsce to kobiety – przyjęcie formy żeńskiej wydaje się jednak bardziej adekwatne i uczciwe wobec tej grupy zawodowej.

co rzeczywiście stanowi klucz do zrozumienia decyzji o zasiłkach. Powodem tego, jak trafnie ujął rzecz Kazimierz Frieske (1996, s. 227) w kontekście debaty o progu dochodowym, jest trwający od lat „wyspecjalizowany, wielce techniczny dyskurs, który odwołuje się do konwencji pojęciowych wykraczających poza to, co dyktuje zdrowy rozsądek i codzienne doświadczenie”. Zdrowy rozsądek i codzienne doświadczenie to kryteria, które powinno się traktować jako będące w symbiozie z procedurami przyznawania świadczeń. Toteż właśnie „zdrowy rozsądek” pracownika socjalnego stosującego kryterium dochodowe w codziennej praktyce zweryfikuje, czy procedura ta ma jakikolwiek sens, a „codzienne doświadczenie” podpowie, jak tego kryterium używać w praktyce albo nawet – jak je obejść, jeżeli to konieczne.

Orientacja na reguły formalne w sposobie analizowania dystrybucji świadczeń jest jednak głęboko zakorzeniona w praktyce instytucjonalnej. Na przykład efekty dystrybucji świadczeń socjalnych opisuje się w odniesieniu do danych statystycznych, podejmujących m.in. problematykę wysokości świadczeń i zaspokojenia potrzeb, dostępu do świadczeń i ich wpływu na strukturę społeczno-ekonomiczną świadczeniobiorców czy nierówności dochodowe (m.in. Błędowski, Kubicki, 2009; Ziębińska, 2011; Chaczko, 2017; Trochymiak, 2018c; Frączek, 2020; Iwański, Szafranek, 2022). Opracowania te opierają się przede wszystkim na jedynych dostępnych w Polsce danych populacyjnych o beneficjentach pomocy, gromadzonych przez resort odpowiedzialny za realizację działań pomocy społecznej, tj. ministra ds. zabezpieczenia społecznego. Dane te są zbierane i przetwarzane według reguł narzuconych przez resort, a następnie udostępniane innym instytucjom publicznym, m.in. Głównemu Urzędowi Statystycznemu, który wyznacza określone formaty i standardy ich stosowania. Nie chodzi o to, by krytykować opracowania powstające na podstawie tych danych, ani o to, aby kwestionować potrzebę ich przygotowania. Użycie tych informacji ma jednak swoje ograniczenia i wpływa na obraz mechanizmu dystrybucji świadczeń, jaki się z nich wyłania. Dane te są bowiem definiowane i przetwarzane w sposób podyktowany potrzebami i wytycznymi administracji centralnej, który służy jej celom i odzwierciedla jej „sformalizowaną” wizję procesu dystrybucji świadczeń. Jeżeli przyjrzymy się strukturze danych publikowanych przez ministra odpowiedzialnego za obszar pomocy społecznej w sprawozdaniu MRiPS-03 – jednym z dokumentów agregujących dane z OPS-ów w Polsce, dostępnym publicznie – to dowiemy się np., ile i jakiego rodzaju zasiłków wypłacono w konkretnej jednostce czasu, w jakiej sumarycznej kwocie, ilu osobom i rodzinom, z jakich powodów (w jakich okolicznościach) i w których województwach. Kategorie prezentacji tych danych są narzucone w ramach systemu sprawozdawczości

pomocy społecznej i odzwierciedlają definicję, podziały odbiorców oraz rodzaje świadczeń według zapisów wynikających z ustawy o pomocy społecznej (dalej także: u.p.s.), rozporządzeń i uchwał. Odzwierciedlają zatem aspekt proceduralny mechanizmów dystrybucji świadczeń socjalnych, nad którymi całkowitą kontrolę sprawuje aparat administracyjny państwa.

Administracja centralna buduje swoje rozumienie rzeczywistości pomocy społecznej i dystrybucji świadczeń na podstawie siatki pojęć, wyznaczanej przepisami prawa i procedurami. Z tego też względu system sprawozdawczości jest regulowany procedurami oraz podporządkowany przepisom wyższego rzędu, tj. u.p.s. Pracownica socjalna przyznająca świadczenie ma obowiązek przygotować sprawozdanie według procedury, która nakazuje jej w odpowiedniej kolejności: przyporządkować decyzję do jednej z dziewięciu ustawowych okoliczności uzasadniających przyznanie wsparcia, wybrać z listy typ zasiłku, załączyć dokumenty o beneficjencie, poprawnie wyliczyć kwotę wsparcia itd. Innymi słowy, proces sprawozdawczości odzwierciedla procedurę podejmowania decyzji o świadczeniu i informuje, w jaki sposób i z jakim wynikiem wszystko to przebiegło. Problem w tym, że system sprawozdawczości agreguje tylko wybrane dane dotyczące przebiegu procedur związanych z podejmowaniem decyzji o świadczeniach. Na przykład zagregowane dane z OPS-ów nie zawierają informacji o rodzaju wszystkich stosowanych tam sankcji, tj. zamiany świadczeń z pieniężnych na rzeczowe z powodu marnotrawienia własnych zasobów beneficjenta pomocy (Poławski, 2018). Drugi problem dotyczy decyzji o świadczeniu, jego przyznaniu lub odmowie, która nie zawsze przebiega według tego, co dyktują procedury. W konsekwencji sytuacja może wyglądać tak, że pracownik socjalny nie będzie składać sprawozdania z postępowania zgodnie z realiami, ale opierając się na tym, co uzna za formalnie poprawne. Istnieje więc różnica między powodami, dla których dany pracownik przyzna świadczenie bądź go odmówi, a tym, co musi wpisać w rubrykę kwestionariusza czy ująć w uzasadnieniu decyzji administracyjnej.

Dla części autorów zajmujących się tą tematyką postępowanie proceduralne i decyzja pracownika o świadczeniu to ten sam proces. W takim tonie wybrzmiewają opracowania o charakterze prawniczym dotyczące świadczeń, w których analizowane są reguły formalne i procedury pomocy społecznej (m.in. Nitecki, 2010; Sierpowska, 2016, 2017; Cendrowicz, 2017; Stopka, 2021). W tym zakresie świadczenia są rozpatrywane przez pryzmat zapisów prawnych, procedur, instytucji, które je realizują, i odbiorców, którzy podporządkowują się im bądź nie. W opracowaniach tych dopuszcza się, że reguły i procedury nie zawsze są stosowane tak, jak powinny, a czasami nawet są łamane, aczkolwiek traktuje się takie sytuacje „incydentalnie” i nie weryfikuje, czy istotnie wpływają na dystrybucję świadczeń.

Jeżeli np. pracownica socjalna wyda decyzję niezgodnie z procedurami, to ten fakt nie jest odnotowywany w danych dotyczących realizacji świadczeń i pozostaje „zakopany” w kartotekach protokołów kontrolnych lub orzeczeń sądowych – o ile takie działanie zostało w ogóle wykryte. Obraz dystrybucji świadczeń socjalnych w Polsce, jaki wyłania się z danych administracyjnych i analiz, jest zatem ograniczony i nie pozwala zidentyfikować czynników, które przesądzą o jej kształcie.

Skupiam się tutaj na tych „incydentalnych” decyzjach pracowników socjalnych, które wpływają na kształt dystrybucji świadczeń. Postępowania w sprawie tych ostatnich nie są tożsame z postępowaniem proceduralnym opisanym językiem prawa, ale nie można ich zawsze sprowadzać do praktyk „nieformalnych”. **Procedury i decyzje człowieka w administracji publicznej traktowane są w tej książce nierozłącznie – stanowią formę kohabitacji wykreowanej w codziennej rzeczywistości pracy w OPS-ach, gdzie podejmuje się decyzje o tym, komu i dlaczego przyznać świadczenie lub go odmówić.** Pracownicy socjalni to z jednej strony agenci państwa wykonujący swoje obowiązki służbowe, a z drugiej – reprezentanci obywateli, którzy zgłaszają się do nich po pomoc. Uwikłani w to „pośrednictwo” doświadczają dylematów decyzyjnych, jakie powstają w wyniku zderzenia procedur z rzeczywistymi problemami obywateli. W takich okolicznościach dokonują interpretacji przepisów, oceny i osądu beneficjentów, a także podejmują decyzje, które nie zawsze odpowiadają postępowaniu opisanemu w procedurach działań czy skryptach organizacyjnych. W tym sensie sprawczość pracowników socjalnych leży w możliwości „tłumaczenia” przepisów na rzeczywiste sytuacje, a to nie jest możliwe z pominięciem „czynnika ludzkiego”. Ten ostatni, który w pracy nazywam moralnymi dyspozycjami, oznacza, że pracownicy socjalni mają swoją wizję sprawiedliwości systemu i dokonują osądów na beneficjentach, starając się „dopasować” własne działania do tego, co sami uważają za właściwe.

Moralne dyspozycje pracowników socjalnych nie kształtują się jednak w próżni. Instytucje narzucają na nich rolę urzędnika, profesjonalisty czy strażnika publicznych pieniędzy, które muszą oni godzić w kontekście organizacyjnym wyznaczającym im różne skrypty postępowania i dostępne zasoby. W tym zakresie szczególnie istotna okazuje się rola administracji centralnej dążącej do wykreowania takiego kontekstu organizacyjnego, w którym pracownicy socjalni będą realizowali dystrybucję zgodnie z celami i założeniami polityki świadczeń. Ostatnie trendy wskazują jednak na to, że mamy do czynienia z procesem delegowania odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów polityki społecznej na organy szczebla lokalnego (m.in. Hasenfeld, 2010a; Poławski 2018). Jedną z bezpośrednich

konsekwencji tego procesu może być większa swoboda kształtowania lokalnej polityki przez administrację pierwszego kontaktu, ale może to również oznaczać zdecydowanie większe obciążenie pracowników obsadzanych w wielu rolach, dysponujących zazwyczaj niewielkimi zasobami. Pośrednim tego skutkiem może być z kolei utrata kontroli przez państwo nad regułami dystrybucji i tworzenie „fasady”, więc realia decyzyjne dotyczące świadczeń mogą znacznie odbiegać od tego, co jest raportowane w oficjalnych statystykach. Jeśli takie fasady istnieją w polskim systemie świadczeń socjalnych, oznacza to, że dystrybucja świadczeń nie musi przebiegać zgodnie z takim podziałem na „zasługujących” i „niezasługujących”, jaki zakładają oficjalne akty prawne.

Czytelnik znajdzie w tej książce obraz tego, co jest „niewidoczne” i „ukryte” w procesie dystrybucji świadczeń socjalnych w Polsce, a także odpowiedzi na rozmaite pytania. Czy wizja sprawiedliwości, którą wykreowało państwo w aktach prawnych, pokrywa się z wizją pracowników socjalnych? Co dzieje się w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z rozbieżnościami i pracownicy uznają oficjalne reguły za niesprawiedliwe? Czy mechanizmy dystrybucji, tj. procedury realizacji świadczeń, umożliwiają OPS-om i pracownikom socjalnym procedowanie świadczeń według ich własnego przekonania odnośnie do tego, co słuszne i sprawiedliwe? A jeżeli tak, to jakie czynniki temu sprzyjają?

Praca składa się z ośmiu rozdziałów, wprowadzenia i zakończenia. We wstępie omawiam podejmowaną problematykę i prezentuję pytania, na które odpowiadam w pracy. Rozdział pierwszy stanowi teoretyczny fundament całości. Przedstawiam w nim koncepcję moralnej gospodarki jako części współczesnego państwa opiekuńczego, prezentuję socjologiczne ujęcie pieniądza, omawiam dyskusje wokół mechanizmów dystrybucji transferów socjalnych i przybliżam koncepcję świadczeń jako „specjalnych” pieniędzy, które traktuję jako walutę państwa opiekuńczego. Rozdział drugi opisuje wybrane problemy implementacji polityk publicznych. Charakteryzuję w nim koncepcję biurokracji pierwszego kontaktu i definiuję pojęcia, którymi posługuję się dla ukazania meandrów procesów decyzyjnych dotyczących świadczeń w ośrodkach. W rozdziale trzecim, metodologicznym, zawarłem opis przebiegu prac koncepcyjno-badawczych, począwszy od inspiracji dla przeprowadzonych badań, skończywszy na trudnościach napotkanych w toku ich realizacji. Przedstawiam tutaj również użyte metody i problemy wiążące się z ich stosowaniem. Rozdział czwarty ma charakter empiryczny i prezentuje ramy instytucjonalne oraz założenia moralne polityki świadczeń socjalnych. Skupiam się w nim przede wszystkim na charakterystyce mechanizmów koordynacji polityki świadczeń i kontroli OPS-ów, a także dokonuję analizy przepisów prawa i orzecznictwa sądów

w sprawach o zasiłki z tych ośrodków. Z tego rozdziału Czytelnik dowie się, jaka wizja sprawiedliwości dystrybucyjnej dotyczącej świadczeń socjalnych wylania się z przepisów prawa oraz ich wykładni wyrażonej w orzecznictwie sądowym, do których muszą stosować się OPS-y i pracownicy socjalni. Rozdział piąty przedstawia wyniki analizy wywiadów i obserwacji w OPS-ach odnoszące się do kontekstu lokalnej polityki świadczeń i uwarunkowań organizacyjnych, w których działają pracownicy socjalni. Rozdział szósty prezentuje rezultaty badań jakościowych i ilościowych nad praktyką decyzyjną w OPS-ach w zakresie weryfikacji i diagnozy oraz doboru wsparcia. Znajduje się tu również opis tego, jak pracownicy oceniają poszczególne formy świadczeń socjalnych. W rozdziałach siódmym i ósmym pokazuję zaś, jak postrzegają oni beneficjentów świadczeń oraz jakimi kryteriami kierują się, podejmując decyzję o odmowie świadczeń i nakładaniu sankcji. W rozdziale kończącym znajdują się synteza i wnioski.

Na końcu chciałem złożyć wyrazy wdzięczności wszystkim, którzy przyczynili się do powstania tej pracy. Chociaż została ona napisana samodzielnie, w pierwszej kolejności podziękowania należą się moim mentorom, ponieważ to oni zainspirowali mnie do zajęcia się problematyką pomocy społecznej. Pomysł narodził się jeszcze za czasów nieistniejącej już Katedry Socjologii Problemów Społecznych i Planowania Społecznego na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego prowadzonej przez prof. Kazimierza Frieskego, który największą wartość płynącą z socjologii widział w jej potencjale do demaskacji otaczających nas instytucji, w szczególności tych zajmujących się rozwiązywaniem tego, co uznajemy za problemy społeczne. To wykłady jego oraz jego uczniów, Pawła Poławskiego i Dariusza Zalewskiego, były dla mnie inspiracją do podjęcia tej ścieżki kariery naukowej. Pawłowi należą się w tym względzie osobne podziękowania jako temu, który zaprosił mnie do swoich projektów powiązanych z pomocą społeczną – były one dla mnie okazją do nauki i inspiracją, starałem się je też kontynuować w samodzielnej pracy. Moją szczególną inspirację stanowiły badania Karoliny Sztandar-Sztanderskiej dotyczące urzędów pracy, z którą zresztą przyszło mi współpracować i dzielić myśli na temat roli urzędników pierwszego kontaktu w kształtowaniu percepcji państwa przez obywateli. Podziękowania należą się także Annie Kiersztyn, promotorce mojej pracy doktorskiej będącej wstępną wersją tej książki, za to, że dzielnie czytała kolejne, bardzo chaotyczne i nadzwyczaj długie rozdziały. Bez niej ta publikacja byłaby jedynie luźnym potokiem słów bez struktury. Wyrazy wdzięczności przekazuję wszystkim pracownikom OPS-ów, z którymi przyszło mi rozmawiać i którzy poświęcili swój cenny czas, aby wytłumaczyć mi meandry ich funkcjonowania – to dla Was powstała ta książka i mam nadzieję, że przysłuży się poprawie warunków Waszej pracy, na co

zdecydowanie zasługujecie. Podziękowania należą się również pracownikom Wydziału Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, którzy umożliwili mi realizację grantu badawczego i seminariów ze studentami, oraz współpracownikom z Instytutu Studiów Społecznych im. Prof. Roberta Zajonca za ich nieustanne wsparcie. Szczególną wdzięczność chciałbym wyrazić wobec mojej mamy Beaty i brata Piotra – za to, że nigdy we mnie nie wątpili, a także Ani Domaradzkiej, która we mnie zainwestowała i stworzyła idealne warunki pracy naukowej, o jakie w dzisiejszych czasach niełatwo. Największe podziękowania należą się jednak mojej żonie, Agnieszce, która bez grymasu znosiła wszystkie humory towarzyszące powstawaniu tej książki, wspierając mnie z całego serca i wierząc za mnie, że ta praca dobiegnie końca i będę z niej zadowolony.