



KRZYSZTOF CHACZKO*

NORBERT PAPROTA**

POWRÓT DO PRZESZŁOŚCI? POMOC SPOŁECZNA W OBLICZU EPIDEMII KORONAWIRUSA: ANALIZA WSTĘPNA

ABSTRAKT

W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie badawcze o treści: jakie wnioski dla funkcjonowania pomocy społecznej w sytuacji nadchodzącego kryzysu ekonomicznego związanego z epidemią COVID-19 można wyciągnąć z przeszłości tej instytucji? Wykorzystując analizę porównawczą w postaci zestawienia wybranych elementów systemu pomocy społecznej doby transformacji systemowej lat 90. XX w. z sytuacją pomocy społecznej w ostatnich latach, określono możliwe zagrożenia dla funkcjonowania tej instytucji w momencie wystąpienia kryzysu gospodarczego.

SŁOWA KLUCZOWE: pomoc społeczna, transformacja, epidemia koronawirusa, kryzys gospodarczy

WSTĘP

W marcu 2020 r. z powodu epidemii koronawirusa dla części Polaków – mówiąc literacko – czas się zatrzymał. Zatrzymał się prawie dosłownie, gdyż zostali zobligowani do pozostania w domach. Niestety, prawdopodobnie dla części społeczeństwa polskiego czas się cofnie – widmo utraty pracy zawisło nad pracownikami w stopniu porównywalnym

* Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie, Instytut Spraw Społecznych; ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1506-1394>

** Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bochni; ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8067-208X>

z czasami transformacji systemowej sprzed trzech dekad. Wstępne diagnozy zapowiadają tragiczne skutki obecnej epidemii, w tym przede wszystkim wzrost bezrobocia, załamanie dochodów gospodarstw domowych, a w konsekwencji poszerzenie się sfery ubóstwa (np. Wilkin, 2020). Dlatego też nie ulega wątpliwości, że tak jak trzydzieści lat temu, systemowi pomocy społecznej przypadnie rola instytucji chroniącej obywateli przed skutkami (po)epidemicznego kryzysu ekonomicznego.

Uważamy, że okres (po)epidemiczny może być najtrudniejszym doświadczeniem dla tej instytucji od 1990 r.; wydarzeniem porównywalnym z kryzysem ekonomiczno-społecznym lat transformacji systemowej. Odwołując się zatem do historycznych doświadczeń polskiej pomocy społecznej, podejmiemy się próby analizy porównawczej okresu transformacji systemowej lat 90. XX w. z tzw. standardowym okresem pomocy społecznej (umownie nazwijmy go „przedepidemicznym”) oraz – nieco antycypując wydarzenia – sytuacją przyszłościową (umownie: okresem „(po)epidemicznym”). Zabieg ten przybliży nas z kolei do odpowiedzi na kluczowe pytanie badawcze: jakie wnioski dla funkcjonowania pomocy społecznej w sytuacji nadchodzącego kryzysu ekonomicznego można wyciągnąć z przeszłości? Jest to także pytanie o szanse i zagrożenia funkcjonowania pomocy społecznej w ekstraordynaryjnej sytuacji (po)epidemicznej.

Tytułem wstępu wypadłoby jeszcze wyjaśnić czytelnikom „Pracy Socjalnej” zawarty w tytule artykułu termin „analiza wstępna”. Otóż, zdajemy sobie sprawę, że posiadając zaledwie dane wyjściowe kryzysu ekonomicznego (wczesna wiosna 2020), nie jesteśmy w stanie w sposób kompleksowy i precyzyjny opisać społeczno-ekonomicznych konsekwencji epidemii. Nie mamy wiedzy, jak długo będzie trwał kryzys i czy będą nawroty epidemii, zatem określone elementy rozważań będą musiały mieć wymiar prognostyczny. Dlatego prezentowany tekst stanowi tylko wstęp czy przyczynek do dalszych analiz. Zakładamy tym samym, iż do tej tematyki wrócimy w kolejnych artykułach, których celem będzie m.in. weryfikacja ustaleń poczynionych w niniejszym opracowaniu. Uprzedzamy także Czytelników, że treść opracowania to większej części analiza danych zastanych, ale częściowo także ustalenia wynikające z praktyki w pomocy społecznej. Oczywiście jest także, że nasze rozważania stanowią tylko jeden z punktów widzenia i nie wykluczają odmiennego postrzegania przedmiotu badań.

POMOC SPOŁECZNA W OKRESIE TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ

Pomoc społeczna była jednym z pierwszych obszarów działalności państwa zreformowanych podczas transformacji systemowej (Brenk, Chaczko, Płasek, 2018). Podejmując decyzję o gruntownej zmianie systemu gospodarczego z mechanizmu centralnie planowanego na wolnorynkowy, należało spodziewać się społecznych kosztów tej reformy. Dlatego też, w warunkach tak znaczących zmian, pomoc społeczna z konieczności musiała przejąć wiele zadań, które w ustabilizowanych *welfare state* stanowią przedmiot działania innych instytucji polityki społecznej (Hrynkiewicz, 2004, s. 83). „Stało się zatem oczywiste, że pomoc społeczna wymaga gruntowej reformy, aby mogła sprostać zadaniom, które przypadły jej w związku z transformacją ustroju społeczno-politycznego oraz gospodarczego” (Wiśniewska, 1996, s. 285).

Już marcu 1989 r. w porozumieniach okrągłego stołu ustalono ogólne kierunki reformy pomocy społecznej, które miały polegać m.in. na opracowaniu nowych form i typów świadczeń czy uproszczeniu struktury organizacyjnej (**Porozumienia Okrągłego Stołu**, 1989, s. 223–224). W październiku 1989 r. Podzespół ds. reformy pomocy społecznej przedstawił projekt założeń reformy pomocy społecznej. Dokument ten zawierał m.in. założenia, że do końca 1990 r. przeprowadzona zostanie reforma struktur pomocy społecznej oraz przyjęta zostanie nowa ustawa w tej materii. W myśl wspomnianego projektu pomoc społeczna miała niwelować przewidywane negatywne skutki transformacji – pauperyzację grup społecznych, bezrobocie oraz rozszerzanie się zjawisk tzw. patologii społecznej (*Założenia reformy...*, 2016, s. 175). Wiosną 1990 r. lokalne rady narodowe zaczęły powoływać w gminach zupełnie nowe jednostki organizacyjne w postaci ośrodków pomocy społecznej, które przejmowały zadania z zakresu pomocy społecznej (Nitecki, 2008, s. 23). W styczniu 1990 r. – na podstawie ustaleń wspomnianego Podzespołu ds. reformy pomocy społecznej – powstał projekt ustawy o pomocy społecznej, który po wielu zmianach został ostatecznie uchwalony 29 listopada 1990 r. (Grewiński, 2009). Ustawa ta m.in. precyzowała uprawnienia do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej, określając dwa kryteria: braku lub niewystarczającego dochodu i wystąpienia określonej trudności życiowej (np. ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, długotrwałej choroby

czy bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych). Ponadto – co warte podkreślenia przy omawianej tematyce – przepisem tym wprowadzono wachlarz świadczeń na wypadek wystąpienia wspomnianych trudności życiowych: pieniężne zasiłki stałe, okresowe i celowe; usługi opiekuńcze; pobyt w domu pomocy społecznej i ośrodkach opiekuńczych; udzielanie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania; pokrywanie wydatków na świadczenia lecznicze; pomoc rzeczową; pracę socjalną czy pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie.

Krótko mówiąc, w ciągu mniej więcej roku skonstruowano otwarty na wiele grup społecznych system pomocy społecznej (składający się z 15 tys. pracowników socjalnych zatrudnionych w 2,5 tys. ośrodkach pomocy społecznej), który od samego początku narażony został na szok związany z rodzajem oraz liczbą beneficjentów. Generalnie w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej klientami (podopiecznymi) opieki społecznej byli ludzie starzy, osoby niepełnosprawne, chore czy rodziny alkoholików. Z kolei po rozpoczęciu przemian gospodarczo-politycznych wśród beneficjentów pomocy społecznej zaczęły przeważać osoby w wieku produkcyjnym, z reguły cieszące się dobrym zdrowiem, lecz – głównie z powodu bezrobocia – niedysponujące wystarczającymi środkami na utrzymanie (Szyłko-Skoczny, 1993, s. 15).

Sięgając pamięcią do praktyki pomocy społecznej z tamtych lat, mamy wyobrażenie klienta pomocy społecznej okresu transformacji. Otóż, zwykle była to osoba, która nie potrafiła odnaleźć się w nowej rzeczywistości. Stając się bezrobotnym, musiała uczyć się funkcjonowania w tej roli, gdyż nie posiadała wcześniejszych doświadczeń w tym zakresie, ani własnych, ani tych wynikających z obserwacji środowiska. Często proces „dostosowawczy” trwał długo (kilka lat) i obejmował próby funkcjonowania ze świadczeń pomocy społecznej, „ucieczkę” do systemu ubezpieczeń społecznych (np. świadczenie rentowe), długotrwałe korzystanie z benefitów formalnego bezrobocia i jednocześnie podejmowanie pracy nierejestrowanej. Obserwowaliśmy także strategie podejmowania zatrudnienia i dość szybką jego utratę, częstokroć spowodowaną brakiem kompetencji pozwalających na efektywne świadczenie pracy ocenianej według nowych, wolnorynkowych kryteriów wydajności. Nierzadko bezrobotnymi byli wszyscy członkowie rodziny w wieku aktywności zawodowej, co destrukcyjnie wpływało na realizację funkcji rodziny. Przeciętny klient pomocy społecznej lat 90. to także osoba mniej niż obecnie świadoma swoich praw i obowiązków, rzadziej

skłonna do ewentualnego dochodzenia swoich praw, co prawdopodobnie miało związek z brakiem powszechnego dostępu do źródeł informacji (np. wsparcia społeczności internetowych). Beneficjent pomocy społecznej lat transformacji systemowej to też osoba przywykła do życia w niedostatku, przez lata funkcjonująca w warunkach PRL-owskiego niedoboru materialnego. Miało to oczywisty związek z niższym niż obecnie systemem rozszereżności klientów w stosunku do siły nabywanej świadczeń z pomocy społecznej.

Szacuje się, że w 1993 r. system pomocy społecznej udzielił świadczeń trzem milionom osób – trzykrotnie więcej niż przed rozpoczęciem transformacji (zob. tabela 1). Podstawową funkcją pomocy społecznej stały się działania ratownicze względem tych, którzy nie byli w stanie sobie poradzić w nowych gospodarczych okolicznościach, ale także – co się stosunkowo rzadko porusza w analizach – oddalenie ryzyka wybuchu konfliktu społecznego, który mógł realnie zagrozić trwającej przemianie społecznej i ekonomicznej. Pojawienie się tak dużej liczby osób potrzebujących wsparcia wynikało oczywiście z przemian dokonujących się w Polsce.

TABELA 1. Bezrobocie, ubóstwo i pomoc społeczna w okresie transformacji systemowej
(dane podane w zaokrągleniu)

	1990	1991	1992	1993
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	1,1 mln	2,1 mln	2,5 mln	2,9 mln
Stopa bezrobocia (w %)	6,5%	12,2%	14,3%	16,4%
Poziom ubóstwa (mierzony linią minimum egzystencji, tj. 70% minimum socjalnego)	12,5%	12,1%	13,2%	17,9%
Liczba świadczeniobiorców pomocy społecznej	1,6 mln	2,3 mln	3 mln	3 mln
Wydatki na świadczenia w pomocy społecznej (w PLN)	120 mln zł	338 mln zł	614 mln zł	870 mln zł
Wydatki na świadczenia w pomocy społecznej (w odsetkach PKB)	0,2	0,4	0,5	0,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Golinowska, Topińska, 2002; Mały rocznik statystyczny, 1997; Raport o rozwoju społecznym, 1995.

Periodyzacja polskiej polityki społecznej określa lata 1989–1993 jako czas kryzysu transformacyjnego i spadku dochodów ludności. Był to etap intensywnej ochrony socjalnej grup najbardziej dotkniętych skutkami przemian. Okres ten charakteryzował się trzema zasadniczymi cechami: a) radykalizmem programu przemian gospodarczych; b) głębokością kryzysu ekonomiczno-społecznego, np. w postaci spadku produktu krajowego brutto, krajowej produkcji czy dochodów ludności; c) zastosowania na szeroką skalę programów socjalnych (Golinowska, 2005, s. 281–282). Załamanie produkcji na przełomie lat 90. XX w. spowodowało, że w 1991 r. bezrobocie sięgnęło 12%, a w 1993 r. już ponad 16%, co oznaczało niemal 3 mln osób bez pracy (Kabaj, 2004, s. 241). W 1993 r. stopa ubóstwa przekroczyła 17%. Był to najwyższy wskaźnik biedy w okresie transformacji (tabela 1).

W pierwszej linii realizacji programów osłonowych dla osób poszkodowanych w wyniku wspomnianych przemian stały rejonowe urzędy pracy oraz interesujące nas ośrodki pomocy społecznej. Ogromna rola pomocy społecznej polegała m.in. na tym, że w system ten można było „wrzucić” coraz to nowe grupy społeczne, nie tylko ściśle związane z przekształceniami gospodarczymi, ale „[...] świadczeniobiorców likwidowanych czy zredukowanych programów powszechnych” (Rymsza, 2003, s. 227). Obok najpowszechniejszych działań tej instytucji, tj. udzielania pieniężnych zasiłków celowych i okresowych (zob. tabela 2) w ośrodkach pomocy społecznej realizowano kolejne zlecone przez rząd programy kompensacyjne adresowane do „przebranych” przemian społecznych, np. dopłaty do czynszów mieszkaniowych czy refundacje kosztów zakupu leków (tamże, s. 229–230).

Doświadczenia praktyki tamtych lat przywodzą na myśl kilka uwag na temat ówczesnego funkcjonowania pomocy społecznej. Otóż, system pomocy społecznej wczesnych lat 90. opierał się na pracy pracowników socjalnych w większości posiadających wykształcenie policealne, ale rozumiejących idee pomocy społecznej, skutecznie promowane przez liderów środowiska. Kadra ośrodków pomocy społecznej realizowała pracę socjalną, posługując się dość prostymi z dzisiejszego punktu widzenia technikami. Stosowano np. różnorodne postacie kart dokumentujących aktywność bezrobotnego klienta, który poprzez zbieranie np. pieczętek od pracodawców obrazował rzeczywistą chęć podjęcia pracy. O samym procesie przeżywania bezrobocia przez beneficjentów pomocy społecznej, wpływie na ich rodziny i inne sfery życia wiedziano raczej niewiele. Pracownicy pomocy społecznej dopiero uczyli się metod wspierania bezrobotnych, czerpiąc – je-

śli to było możliwe – z zagranicznych doświadczeń pracy socjalnej z osobą bezrobotną. Z racji liczby klientów przypadających na jednego pracownika socjalnego, trudno oczekiwać, aby pionierska praca socjalna (zwłaszcza małych i średnich ośrodków pomocy społecznej) była realizowana jako zaplanowany, systemowy proces, chociaż w żadnym razie nie można twierdzić, żeby w ogóle nie istniała. Z pewnością można sformułować hipotezę, że na jej kształt wpływ miała kadra zarządzająca ośrodkami pomocy społecznej, w stosunku do której (tak wówczas, jak i dzisiaj), stawiano niższe wymagania kwalifikacyjne niż dla samych pracowników socjalnych.

W wyniku napływu wspomnianej liczby osób wymagających wsparcia, automatycznie znacznie wzrosły koszty realizacji działań osłonowych przez ośrodki: ze 120 mln zł w 1990 r. do 870 mln zł w 1993 r. (tabela 1). Przyczym, odmiennie niż obecnie, w początkach lata 90. z budżetu centralnego państwa wypłacano niemal cztery razy więcej środków niż na ten cel przeznaczały gminy (Szyłko-Skoczny, 1993, s. 14).

Obok pomocy społecznej istniały rzecz jasna inne narzędzia ochrony socjalnej. Rozszerzono dostęp do świadczeń emerytalnych i rentowych dla grup pracowniczych zbliżających się do kryteriów dostępu do tych świadczeń. Szacuje się, iż na początku lat 90. XX wieku z tego narzędzia skorzystało około 800 tys. osób (Golinowska, 2005, s. 284). Osobom bezrobotnym zaproponowano relatywnie wysokie wsparcie pieniężne: „Okolo 80% bezrobotnych miało prawo do zasiłku i to w wysokości związanej z wcześniejszym wynagrodzeniem, na czas prawie nieokreślony, a obowiązkowy zasiłek dla bezrobotnego absolwenta szkoły wyższej stanowił 120% minimum wynagrodzenia. Polityka ta jednak szybko uległa ograniczeniu” (tamże, s. 285). Krótko mówiąc, cel świadczeń socjalnych realizowanych podczas transformacji systemowej był wyraźny: umożliwić osobom bezrobotnym trwale zejść z rynku pracy lub pomóc w przeczekaniu okresu kryzysu gospodarczego (Rymsza, 2013, s. 28).

W kontekście nadchodzących wydarzeń, warto jeszcze przyjrzeć się najbardziej pokrzywdzonym grupom społecznym na rynku pracy w okresie transformacji systemowej oraz konsekwencjom przemian gospodarczych. Otóż, do statystycznych pokrzywdzonych przemianami należeli ludzie młodzi, kobiety, osoby słabo wykształcone i z niskimi kwalifikacjami zawodowymi, pracownicy sektora państwowego, przemysłu, budownictwa, handlu i napraw, hoteli i restauracji, ponadto zamieszkujących w mniejszych miejscowościach, często podejmujący pracę po raz pierwszy (Goli-

nowska i in., 2000, s. 40). Wśród negatywnych konsekwencji transformacji systemowej należy odnotować pogorszenie kondycji biologicznej społeczeństwa (w tym niedożywienie dzieci, wzrost zachorowań ludności, spadek liczby urodzeń) oraz sytuacji społeczno-ekonomicznej (deprywacja społeczna, zjawisko utraty zdolności do utrzymania własnego mieszkania, wzrost poziomu wykluczenia społecznego, wzrost zjawisk patologii społecznej) (Raport o rozwoju społecznym, 1995, s. 196). Ponadto nastąpiło pogłębienie zróżnicowania dochodów. W latach 1991–1993 doszło do zmian w rozkładzie dochodów pracowników polegających na wzroście liczebności grup skrajnych – tj. gospodarstw o najniższych i najwyższych dochodach. Równoległe nastąpił spadek liczby gospodarstw domowych o dochodach zbliżonych do przeciętnych dochodów w Polsce (tamże, s. 190).

Tym niemniej, na ogół uważa się, że pomoc społeczna wywiązała się z zadania ochrony socjalnej grup poszkodowanych wskutek transformacji systemowej (np. Kaźmierczak, 2003). Wydaje się jednak, że stało się tak m.in. w wyniku skuteczności także innych narzędzi osłonowych, w tym umożliwienia szybszego przejścia bezrobotnych w stan emerytalny. W latach 1989–1993 ubyło z rynku pracy około 2,5 mln osób (Golinowska, 2005, s. 285). Spora część tych osób skorzystała właśnie z tego przywileju, opuszczając jednocześnie system pomocy społecznej.

POMOC SPOŁECZNA W OKRESIE PRZEDEPIDEMICZNYM

Jesteśmy przekonani, że w obliczu przewidywanych konsekwencji pandemii koronawirusa rolą pomocy społecznej będzie funkcja przypominająca opisany wcześniej okres transformacji systemowej, tj. niwelacji skutków kryzysu ekonomiczno-społecznego. Inaczej mówiąc, pomoc społeczna powróci do realizacji funkcji ratowniczej rozumianej jako zapewnienie środków pozwalających na zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych osobom, które tracą źródło utrzymania. Zlecenie tych działań pomocy społecznej może mieć również wymiar obejmujący utrzymywanie spokoju społecznego poprzez osłabienie ryzyka wybuchu niezadowolenia społecznego spowodowanego gwałtownym obniżeniem poziomu życia wielu osób dotkniętych kryzysem.

Można wskazać kilka powodów przyporządkowania tej funkcji obecnemu systemowi pomocy społecznej. Pierwszy (co już scharakteryzowaliśmy) to doświadczenie tej instytucji w działaniach osłonowych na rzecz grup

poszkodowanych w wyniku przemian gospodarczych. Nie ulega wątpliwości, że pomoc społeczna dysponuje sprawdzonymi mechanizmami i narzędziami w udzielaniu wsparcia osobom potrzebującym. Drugi – ulokowanie pomocy społecznej. Żaden podsystem zabezpieczenia społecznego nie jest tak zakorzeniony w strukturach lokalnych, jak omawiana instytucja. Doświadczenie działalności na poziomie lokalnym ma niebagatelne znaczenie, gdyż nie ulega wątpliwości, że „podmioty publiczne działające na szczeblu lokalnym lepiej znają problemy społeczne występujące na danym terenie i mogą – szybciej i lepiej – odpowiedzieć na zapotrzebowanie społeczne w tym zakresie” (Kulesza, 2013, s. 10). Trzeci zaś to wyspecjalizowana kadra w postaci pracowników socjalnych. Żaden element zabezpieczenia społecznego nie dysponuje tak wyspecjalizowaną siecią pracowników. Doświadczenie, kapitał społeczny oraz znajomość środowiska lokalnego prawie 20 tys. osób zatrudnionych na stanowiskach pracowników socjalnych w 2,5 tys. ośrodków pomocy społecznej, powoduje, iż wydaje się, że obecnie jest to jedyna grupa zawodowa gotowa podjąć wyzwania związane z bezpośrednią kompensacją skutków kryzysu.

Tyle, że badania nad obecną kondycją pomocy społecznej ukazują liczne problemy tej instytucji (np. Poławski, 2018), które przecież spotęgują się w sytuacji kryzysu gospodarczego i związanej z nim multiplikacji liczby beneficjentów. Niedawno opublikowany obszerny raport Najwyższej Izby Kontroli na temat organizacji i warunków pracy w ośrodkach pomocy społecznej wyraźnie podkreśla zbyt małą liczbę pracowników socjalnych. Aż w 1151 ośrodkach pomocy społecznej (tj. 46% wszystkich ośrodków) niedotrzymany został ustawowy wskaźnik jednego pracownika socjalnego na 50 środowisk objętych pomocą. Kontrola wykazała, że pracownicy socjalni byli przeciążeni pracą. Niektórzy zamiast ustawowymi 50, musieli zajmować się ponad 150 środowiskami (NIK, 2019, s. 12). Wspomniane obciążenie obowiązkami pracowników socjalnych wynika z zadań, które w ostatnich trzech dekadach systematycznie przydziela się temu stanowisku. Doskonale obrazują to badania NIK. Otóż, w 2017 r. statystyczny pracownik socjalny:

- przeprowadził kilkaset rodzinnych wywiadów środowiskowych i ich aktualizacji;
- przygotowywał dokumentację związaną z przyznaniem świadczeń pieniężnych dla 73 osób;
- prowadził pracę socjalną dla 105 osób z 45 rodzin;

- przygotowywał dokumentację związaną z realizacją usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla 6–7 osób;
- brał udział w interwencjach kryzysowych dotyczących 1–2 rodzin;
- gromadził i opracowywał dokumentację dotyczącą skierowania do domu pomocy społecznej i pobytu w nim trzech osób;
- brał udział w posiedzeniach zespołów interdyscyplinarnych i posiedzeniach grup roboczych;
- prowadził dokumentację w formie papierowej i elektronicznej (NIK, 2019, s. 17).

Co istotne w kontekście pracy zdalnej, charakterystycznej dla sytuacji epidemicznych, ze wspomnianej wymienionej kontroli wynika, że wyposażenie i narzędzia pracy pracowników socjalnych są na podstawowym poziomie, który już teraz nie wystarcza do sprawnego wykonywania zadań służbowych. Zaledwie 21% ankietowanych pracowników socjalnych twierdziło, że ma do dyspozycji służbowy telefon komórkowy, 13% zaś nie ma własnego komputera; 21,5% stwierdziło, że nie ma dostępu do elektronicznych baz pozwalających na ustalanie i weryfikowanie informacji o wnioskodawcach. Pozostali mieli dostęp do poszczególnych baz, ale w ograniczonym zakresie (tamże, s. 13). Nie wyklucza to oczywiście faktu, że okres trzech dekad funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej to niewątpliwie czas wzrostu profesjonalizacji świadczeń i istotne poszerzenie ich oferty, m.in. za sprawą zaangażowania ich samych, samorządów, podmiotów państwowych i środków unijnych.

W 2017 r. 19 610 pracowników socjalnych zatrudnionych przez ośrodki pomocy społecznej przyznało świadczenia dla niemal 1,5 mln osób na kwotę prawie 3,5 mld zł (tamże, s. 16). Rok później świadczenia przyznano z kolei około 1,3 mln osób (Sprawozdanie MRPiPS, 2018). Wydatki na świadczenia w pomocy społecznej wzrosły zatem kilkusetkrotnie: od niecałego miliona złotych w 1993 r. do ok. 3,5 mld zł obecnie. Nie zmieniła się ich struktura, tj. od samego początku transformacji wydatki na usługi społeczne stanowiły niewielką część całości. Zresztą, finansowanie w pomocy społecznej wzbudza – mówiąc eufemistycznie – mieszane uczucia. Izabela Rybka (2006, s. 14–15) słusznie zauważa, że od momentu konstrukcji systemu w 1990 r., w pomocy społecznej mamy do czynienia z dwiema tendencjami w obszarze finansowania. Z jednej strony zwiększa się nakłady na pomoc społeczną, co ma związek z rozszerzaniem zakresu działania tej instytucji (a nie dostosowania nakładów do potrzeb społecznych), z dru-

giej zaś strony mamy do czynienia z działaniami polegającymi na tym, że gminy i powiaty ponoszą coraz większą odpowiedzialność finansową przy jednoczesnym zmniejszaniu się środków pochodzących z budżetu centralnego. Ustawodawca konsekwentnie przesuwając zadania zlecone samorządowi przez administrację rządową do katalogu zadań własnych gminy lub powiatu. Zmiana kwalifikacji zadania ze zleconego na własne automatycznie powoduje przeniesienie odpowiedzialności finansowej za jego realizację z państwa na samorządy terytorialne. Obecnie samorządy terytorialne pokrywają większość kosztów związanych z przyznawaniem świadczeń, co oznacza, że funkcjonowanie pomocy społecznej w gminach stało się obok oświaty głównym obciążeniem finansowym. Tendencja do wycofywania się państwa z zadań pomocy społecznej, a w konsekwencji do zmniejszania (do)finansowania z budżetu centralnego, rodzi pytanie o granice obciążania jednostek samorządowych – a szczególnie gmin – kosztami pomocy społecznej. Niestety, zwykle sytuacje skrajne – np. właśnie kryzysy gospodarcze – ujawniają możliwości finansowe instytucji, ukazując tym samym skalę zaniedbań organizacyjnych.

Spoglądając na funkcjonowanie systemu pomocy społecznej przez pryzmat praktyki, warto jeszcze odnotować kilka kwestii, które mogą mieć znaczenie w kontekście spodziewanych wyzwań związanych z kryzysem (po)epidemicznym. Już obecnie w ośrodkach pomocy społecznej wiele interdyscyplinarnej pracy inwestuje się w pomoc osobom uwikłanym w przemoc oraz wspieranie rodziny świadczone poprzez symbiotyczną aktywność asystentów rodziny i pracowników socjalnych. Jest to reakcja na potrzeby współczesnej rodziny przeżywającej liczne kryzysy łączące się z niestabilnością i zmiennością jej struktury, anomii wartości reprezentowanych w rodzinie, niedojrzałości do pełnienia podjętych ról z najtragiczniejszymi przejawami dysfunkcji wyrażającym się w zachowaniach przemocowych. Biorąc pod uwagę spodziewane „uboczne” skutki zamknięcia domowego i gospodarczych konsekwencji epidemii, jak zapowiadany wzrost bezrobocia i wszystkie napięcia towarzyszące zagrożeniu utraty pracy (statusu społecznego, ekonomicznego itd.), potencjał pomocy społecznej w obszarze wspierania rodziny i przeciwdziałaniu przemocy może okazać się szczególnie istotny. Ponadto, wiele ośrodków pomocy społecznej posiada doświadczenie organizowania i świadczenia pomocy w sytuacjach zdarzeń żywiołowych występujących w określonym środowisku. Likwidacja skutków wicher czy powodzi w gospodarstwach domowych częściowo odbywała

się za pośrednictwem podmiotów pomocy społecznej wszystkich szczebli administracyjnych Polski. Zakładamy zatem, że i te doświadczenia w realizacji funkcji ratowniczej w najbliższym czasie okażą się przydatne.

WNIOSKI: POMOC SPOŁECZNA W OKRESIE (PO)EPIDEMICZNYM

Poza kryzysem związanym z transformacją systemową, współczesna polska pomoc społeczna nie doświadczyła dotychczas sytuacji porównywalnych z tą, którą będzie musiała się niebawem zmierzyć. Dlatego zasadne wydało się nam odniesienie obecnych wydarzeń do doświadczeń wczesnych lat 90. XX wieku. Rzecz jasna, zdajemy sobie sprawę z ograniczeń tak proponowanego porównania, choćby z powodu odmiennych uwarunkowań obu przypadków. Na przykład, wsparcie socjalne w okresie transformacji systemowej toczyło się w innych okolicznościach ekonomicznych: znacznej inflacji, wysokim zadłużeniu zagranicznym oraz głębokiej nierównowadze finansów publicznych (Golinowska, 2005, s. 282). Inaczej kształtowała się także ogólna społeczna-ekonomiczna kondycja Polaków (w tym kapitału społecznego), zakorzenienie w międzynarodowym otoczeniu (np. brak wsparcia unijnego), sytuacja administracyjno-prawna (np. mniejszy zakres ustawodawstwa) oraz polityczna (np. mniej zintensyfikowany spór polityczny). Ale jeśli mielibyśmy szukać wzorców działań i zachowań tej instytucji w sytuacji kryzysu, to siłą rzeczy, musimy się odwołać do transformacji systemowej.

Tabela 2 przedstawia syntezę naszej pracy, tj. analizę porównawczą wybranych elementów systemu pomocy społecznej w określonych okolicznościach, łącznie z próbą wskazania możliwych zagrożeń w momencie wystąpienia kryzysu (po)epidemicznego.

Zdając sobie sprawę z możliwości istnienia różnej wartości danych zamieszczonych w tabeli, wynikających choćby z przyjętych metodologii statystyki, spróbujemy podsumować podjęte rozważania.

Po pierwsze, pojawienie się beneficjentów na poziomie porównywalnym z okresem transformacji może doprowadzić do zatoru instytucji. Badania opinii publicznej ujawniają, że niemal połowa Polaków odczuwa obawę przed utratą pracy w związku z konsekwencjami epidemii (Kopeć, Korzeniowska, 2020, s. 7). Szacujemy, iż liczba beneficjentów może zwiększyć się dwukrotnie w stosunku do okresu przedepidemicznego. Przywołując szkic

TABELA 2. Analiza porównawcza trzech okoliczności funkcjonowania pomocy społecznej: kryzysu związanego z transformacją systemową, okresu standardowego oraz kryzysu (po)epidemicznego (sumy podane są w zaokrągleniu i noszą wymiar orientacyjny)

	Szczyt kryzysu związanego z transformacją systemową (dane z 1993 r.)	Okres standardowy/ przed- epidemiczny (dane z 2018 r.)	Okres kryzysu (po) epidemicznego (dane szacunkowe/ zagrożenia/możliwe działania)
Liczba beneficjentów (osób, którym przyznano świadczenia)	3 mln	1,3 mln	2–3 mln <i>Zagrożenie zatoru ośrodków</i>
Zasoby instytucjonalne	2,5 tys. ośrodków pomocy społecznej	2,5 tys. ośrodków pomocy społecznej (plus 314 powiatowych centrów pomocy rodzinie)	2,5 tys. ośrodków pomocy społecznej (plus 314 powiatowych centrów pomocy rodzinie)
Zasoby kadrowe	15 tys. pracowników socjalnych zatrudnionych w ops-ach	20 tys. pracowników socjalnych zatrudnionych w ops-ach (plus 1 tys. pracowników socjalnych w pcp-ach)	20 tys. pracowników socjalnych <i>(z możliwą tendencją spadkową wynikającą m.in. z pogorszenia stanu zdrowotnego pracowników)</i> <i>Zagrożenie znacznych problemów kadrowych</i>
Najczęściej przyznane świadczenia pieniężne	Zasiłek celowy – 1,5 mln razy; Zasiłek okresowy – 1 mln razy	Zasiłek stały – 2 mln razy; Zasiłek okresowy – 1,8 mln razy	<i>Zmiana redystrybucji świadczeń w kierunku dominacji zasiłku okresowego oraz form zasiłku celowego</i>
Suma przyznanych wszystkich świadczeń	3 mln razy (w tym 100 tys. to usługi)	40 mln razy (bez posiłków) (w tym 35 mln to usługi opiekuńcze)	<i>Zagrożenie drastycznych spadków świadczeń niepieniężnych</i>
Struktura finansowania	¾ świadczeń finansowana z budżetu państwa	¾ świadczeń finansowana z budżetu samorządów	<i>Zagrożenie załamania budżetów ops-ów/gmin. Korekta finansowania w kierunku zwiększenia zaangażowania budżetu centralnego</i>

Źródło: opracowanie własne.

beneficjenta pomocy społecznej z okresu transformacji nakreślony we wcześniejszej części tekstu i zestawiając go z cechami spodziewanego klienta, można przypuszczać, że „poepidemiczny” klient będzie się znacznie różnił od klienta „transformacyjnego”. Prawdopodobnie będzie to osoba, która ma wiedzę na temat bezrobocia, jeżeli nie z własnego doświadczenia, to z doświadczenia społecznego oraz jest lepiej zorientowana w swoich prawach. Najpewniej będzie to klient żyjący na wyższym poziomie niż beneficjenci pomocy społecznej z kryzysu lat 90. XX wieku, tym samym mający większe oczekiwania w stosunku do systemu pomocy społecznej, bardziej rozwinięte zachowania i potrzeby konsumenckie. Jednocześnie, powinien to być człowiek częściej zadłużony niż osoba żyjąca w porównywanym okresie (np. kredyty mieszkaniowe, konsumenckie), co może mieć związek z wysokim poziomem frustracji klienta „poepidemicznego”. Warto się przygotować na taką okoliczność.

Po drugie, inna też będzie osoba pomagająca. To pracownik socjalny najczęściej z wykształceniem wyższym, kierunkowym, który w ostatnich latach uczestniczył w wielu specjalistycznych szkoleniach. Ale, jak sygnalizowaliśmy, obciążony licznymi zadaniami (w znacznie większym zakresie niż w czasie trwania kryzysu gospodarczego trzy dekady temu). Organizacja tych zadań w sytuacji multiplikacji środowisk potrzebujących wsparcia będzie nie lada wyzwaniem. Dlatego też zasoby kadrowe pomocy społecznej, a mówiąc precyzyjniej, obciążenie obowiązkami pracowników socjalnych, muszą wzbudzać niepokój w przypadku nadchodzącego kryzysu. Dodatkowo sądzimy – a już są sygnały ku temu – że zintensyfikuje się problem alkoholizmu w społeczeństwie, przemocy domowej (ustrukturyzowanej w okresie zamknięcia domowego) oraz dezaktywacji zawodowej. W związku z tym istnieje niebezpieczeństwo obniżenia poziomu realizacji świadczeń niepieniężnych na rzecz priorytetowych zadań związanych z ratownictwem społecznym.

Po trzecie, polska pomoc społeczna wciąż jest ukierunkowana na wypłacanie świadczeń pieniężnych (np. Chaczko, 2017), gdyż stanowi część systemu zabezpieczenia społecznego, pełniąc w nim głównie funkcję kompensacyjno-protekcijną (Każmierczak, 2014). Zakorzenienie to – będące przyczyną marginalizacji funkcji związanej z aktywizowaniem i mobilizowaniem beneficjentów pomocy społecznej – paradoksalnie wydaje się być elementem sprzyjającym nadchodzącej sytuacji. Jak pokazaliśmy w tekście, celem ochrony socjalnej w okresie transformacji było umożliwienie oso-

bom, które utraciły pracę odejść z rynku pracy (po nabyciu praw emerytalno-rentowych) lub wsparcie w przeczekaniu okresu kryzysu gospodarczego. Analogiczne postawy – a szczególnie ta druga, tj. strategia przeczekania kryzysu – powinny być obecne także dziś. Jeżeli istotna część buforowania problemów ma zostać przypisana pomocy społecznej (co jak wskazaliśmy wydaje się naturalne), warto podjąć działania usprawniające system. Możliwe do wykonania wydają się nam dość proste zabiegi – np. przyznawania niektórych świadczeń bez wywiadu środowiskowego czy redukcję niektórych innych wymogów administracyjnych, np. związanych z dokumentacją dochodów (por. pismo Unii Metropolii Polskich do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie propozycji usprawnienia funkcjonowania samorządowych jednostek pomocy społecznej, Wroński, 2020).

Po czwarte, niewątpliwie nastąpi spadek dochodów budżetu państwa i samorządów. Te drugie znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji ekonomicznej. Jak stwierdziliśmy w tekście, w przeciwieństwie do lat 90., obecnie samorządy ponoszą większość kosztów pomocy społecznej, co rodzi ogromne zagrożenie związane z płynnością budżetów ośrodków pomocy społecznej w przypadku wzrostu beneficjentów. Okres transformacji systemowej przywołuje sytuacje, gdy należne świadczenia z pomocy społecznej nie były wypłacane, lub opóźniano ich wypłacanie, właśnie z powodu braku płynności finansowej. Sądzymy, że przynajmniej na czas kryzysu niezbędna będzie korekta (do)finansowania budżetów samorządowych środkami rządowymi (centralnymi).

Reasumując, można wskazać trzy główne zagrożenia funkcjonowania pomocy społecznej w okresie kryzysu (po)epidemicznego: problemy kadrowe, zagrożenia w strukturze realizacji świadczeń oraz niedobory finansowe. Jeśli pomoc społeczna w nadchodzącym kryzysie ma działać adekwatnie do zagrożenia i (względnie) sprawnie, żadna z tej triady kluczowych elementów systemu nie może być dysfunkcyjna.

BIBLIOGRAFIA

- Brenk, M., Chaczko, K., Pląsek, R. (2018). *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Chaczko, K. (2017). Ile jest pomocy w pomocy społecznej? Rzecz o marginalizacji działań usamodzielniających. *Teraźniejszość. Człowiek. Edukacja*, 1, 111–121.
- Golinowska, S. i in. (2000). *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

- Golinowska, S. (2005). Ubóstwo i wykluczenie w polskiej polityce społecznej okresu transformacji. W: S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Golinowska, S., Topińska, I. (2002). *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*. Warszawa: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.
- Grewiński, M. (2009). *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Hrynkiewicz, J. (2004). Zakres i kierunki zmiany w pomocy społecznej. W: M. Rymśza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kabaj, M. (2004). Syndrom polskiej transformacji. W: *Polska transformacja ustrojowa*. Warszawa: Fundacja Innowacja.
- Każmierczak, T. (2003). Ocena rządowego projektu ustawy o pomocy społecznej. *Analizy i Opinie*, 17, 2–7.
- Każmierczak, T. (2014). O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 27(4), 91–107.
- Kopeć, J., Korzeniowska, K. (2020). Kto boi się o życie, kto o pracę. *Gazeta Wyborcza* (dodatek *Nasza Europa*), 4 kwietnia 2020, 7.
- Kulesza, E. (2013). *Lokalna polityka społeczna*. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- NIK. (2019). *Organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych w gminach. Informacja o wynikach kontroli*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Nitecki, S. (2008). *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Poławski, P. (red.). (2018). *Warunkowość i kontraktualizm w pomocy społecznej*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Porozumienia Okrągłego Stołu*. (1989). Oprac. W. Salmonowicz. Olsztyn: NSZZ Solidarność.
- Raport o rozwoju społecznym. (1995). *Polska '95*. Warszawa: Wydawnictwo Split Trading.
- Rosner, J. (1991). Pracownicy socjalni w systemie polityki społecznej. W: E. Leś, J. Rosner (red.), *Kształcenie pracowników socjalnych*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Pracowników Socjalnych.
- Rybka, I. (2006). Diagnostyka pomocy społecznej w latach 1991–2006. Możliwości i bariery zastosowania instrumentów ekonomii społecznej w pomocy społecznej. *Ekonomia Społeczna. Teksty*, 23, 3–34.
- Rymśza, M. (2013). *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare state?* Warszawa: Wydawnictwo Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Sprawozdanie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. (2018). Zestawienie według województw za I–XII 2018. Warszawa: MRPiPS.

- Szylko-Skoczny, M. (red.). (1993). *Pomoc społeczna wobec zjawiska bezrobocia*. Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o przekazaniu Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej z zakresu działania Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej zadań dotyczących pomocy społecznej (Dz.U. 1990 nr 29, poz. 172).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1990 nr 87, poz. 506).
- Wilkin, J. (2020). *Koniec tego rajy*. Wywiad z Jerzym Wilkinem. *Gazeta Wyborcza*, 4–5 kwietnia 2020, 16–17.
- Wiśniewska, A. (1996). *Pomoc społeczna państwa*. W: S. Golinowska (red.), *Polityka społeczna w latach 1994–1996. Procesy regulacyjne i ich potencjalne skutki*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Wroński, M. (2020). *Pomoc społeczna w czasie epidemii. Unia Metropolii Polskich pisze do minister Marleny Maląg*. „Portal Samorządowy”: <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolesczenstwo/pomoc-spoeczna-w-czasie-epidemii-unia-metropolii-polskich-pisze-do-minister-marleny-malag,165728.html>.
- Zalewski, D. (2005). *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*. Warszawa: Wydawnictwa UW.
- Założenia reformy pomocy społecznej. Projekt z października 1989 roku*. (2016). Oprac. Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 35(4), 173–204.

BACK TO THE PAST? SOCIAL ASSISTANCE AND THE CORONAVIRUS EPIDEMIC: PRELIMINARY ANALYSIS

ABSTRACT

The article intends to answer what conclusions drawn from the past experiences of the social assistance system may be useful for functioning of the system in the approaching economic crises produced by the coronavirus epidemic. Using comparative analysis, an attempt was made to compare selected elements of the social assistance system from the transformation period of the 1990s with the situation of social assistance in the last decade. Then, there are defined threats to the functioning of social assistance in case of the economic crisis.

KEYWORDS: social assistance, transformation, coronavirus epidemic, economic crisis