

KRZYSZTOF CHACZKO

Instytut Pracy Socjalnej, Uniwersytet Pedagogiczny, Kraków  
e-mail: chaczko@wp.pl

## Ile jest pomocy w pomocy społecznej? Rzecz o marginalizacji działań usamodzielniających

Pytanie o dominujące formy świadczeń w polskiej pomocy społecznej jest pytaniem o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia celów i racji bytu tego obszaru polityki społecznej. Próbując odpowiedzieć na tę kwestię, w pierwszej kolejności dokonano operacjonalizacji pojęć opieki oraz pomocy społecznej, by za ich pomocą wyróżnić obowiązujące prawnie formy świadczeń o charakterze opiekuńczym oraz pomocowym. Następnie posługując się ilościowymi danymi na temat zrealizowanych świadczeń w pomocy społecznej (w 2010 r.), sformułowano wnioski na temat kondycji pomocy społecznej, wśród których wyróżnia się ogólna konstatacja, iż obecnie mamy do czynienia z „papierową” pomocą społeczną.

**Słowa kluczowe:** *pomoc społeczna, opieka społeczna, świadczenia w pomocy społecznej*

Nie ulega wątpliwości, że rola pomocy społecznej – a szczególnie pracy socjalnej – ma istotne znaczenie w funkcjonowaniu całej polityki społecznej i szerzej – społeczeństwa. Doprowadzenie do usamodzielnienia beneficjentów świadczeń, lub mówiąc inaczej, pomoc w odzyskaniu zdolności do samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie powinno być naczelną zasadą działań instytucji z zakresu pomocy społecznej. Powinno, ale czy tak jest? Przyglądając się dyskusji na temat kondycji polskiej pomocy społecznej, toczącej się m.in. na łamach czasopism naukowych, można odnieść wrażenie, iż w systemie tym dominują raczej działania o charakterze opiekuńczym zamiast aktywizującym (Trawkowska 2007; Kotlarska-Michalska 2010; Staręga-Piasek 2010; Kaźmierczak 2014). Biorąc to pod uwagę, sądzę, że warto dokładniej zastanowić się nad charakterem realizowanych świadczeń w ramach pomocy społecznej. W sensie ogólnym kwestia ta odnosi się – parafrazując zwrot znany z polskiego

filmu – do pytania o „zawartość pomocy w pomocy społecznej”. Albo inaczej – samopomocy w pomocy. Rzecz wydaje się niezwykle istotna, gdyż odpowiedź na tak postawione pytanie ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia celów i racji bytu pomocy społecznej.

## Opieka i pomoc społeczna – próba operacjonalizacji

Na pierwszy rzut oka wydawać by się mogło, iż próba odpowiedzi na pytanie, ile jest pomocy w pomocy społecznej jest przedsięwzięciem karkołomnym, by nie powiedzieć absurdalnym. Spowodowane jest to m.in. faktem, iż wśród osób badających tę problematykę spotykamy albo stanowisko odnoszące się do zależności: (...) *każda opieka społeczna będzie pomocą społeczną, natomiast nie każda pomoc społeczna będzie opieką społeczną* (Nitecki 2008, s. 30), albo zbiorczego nazewnictwa dla obu tych zjawisk w postaci terminu „opieka i pomoc społeczna” (Zalewski 2005, s. 46). To ostatnie podejście wynika ze spostrzeżenia, iż *w praktyce opieka i pomoc społeczna nie występują nigdy w czystej, modelowej postaci, stanowią dwa uzupełniające się elementy działania na rzecz podmiotów społecznych. Ponadto opiekę społeczną często traktuje się jako wcześniejszy, mniej doskonały etap w rozwoju opiekuńczej techniki zabezpieczenia społecznego* (Wysocka 1999, s. 172). Podobnie rzecz ujmuje D. Zalewski, utrzymując, iż *czyste formy zarówno opieki, jak i pomocy społecznej rzadko kiedy występują i niezwykle trudno jest ustalić, czy w ramach obowiązującego systemu mamy do czynienia z opieką czy z pomocą społeczną* (Zalewski 2005, s. 45).

Jednocześnie opisując historyczny kontekst rozwoju polskiej pomocy społecznej, używa się przecież zazwyczaj terminów „opieka społeczna” dla okresu Drugiej Rzeczypospolitej (Grata 2013; Brenk 2014; Chaczko 2016a) i PRL-u (Karczewski 1979; Płasek 2014; Chaczko 2016b) oraz „pomoc społeczna” dla czasów po 1990 roku (Leś 2002/2003; Grewiński, Zasada-Chorab 2012; Kołaczkowski, Ratajczak 2013). Wydaje się, iż to rozróżnienie terminologiczne stosuje się przede wszystkim, kierując się kryterium prawnym oraz tradycją piśmienniczą. Nie można również wykluczyć, że trafnie odwzorowują one istniejącą praktykę pomocową.

Aby odpowiedzieć na postawione pytanie, trzeba dokonać operacjonalizacji interesujących nas pojęć. Prawdopodobnie jesteśmy w stanie intuicyjnie zdefiniować opiekę społeczną. Nieco więcej trudności stwarza określenie specyfiki pomocy społecznej, ponieważ można nią obejmować także opiekę (Wódz 1982; Ratyński 2003). Z drugiej strony, kategoria pomocy społecznej często kojarzona jest z pracą socjalną – na przykład przez samych pracowników socjalnych (Olech, Łuczyńska 2013).

Tabela 1. Wybrane definicje opieki i pomocy społecznej

Źródło definicji	Opieka społeczna	Pomoc społeczna
Helena Radlińska	<i>(...) nie tylko dostarcza brakujących środków (okresowo lub trwale), lecz bierze na siebie odpowiedzialność za los „podopiecznego”, kierując użyciem tych środków. W większej lub mniejszej mierze ubezwłasnowolnia</i>	<i>(...) dostarcza podniet i materiałów rozwojowi jednostek i grup oraz wzrostowi wszystkiego, co zostało uznane za dobro. Liczy się ze współpracą pomagających i korzystających z pomocy, w pełni za siebie odpowiedzialnych</i>
Ewa Wysocka	<i>(...) działanie ubezwłasnowolniające, ograniczające lub uniemożliwiające własną zaradność podopiecznego, za którego opiekun przejmuje odpowiedzialność (zależność podopiecznego od opiekuna), które nie ma powszechnego charakteru, nie propaguje swych instytucji i ogranicza zakres podopiecznych</i>	<i>(...) działanie, którego zasadę stanowi „dopomaganie w rozwoju”, zakładające świadome współuczestnictwo i współpracę korzystającego z pomocy, którego nie zwalnia się z odpowiedzialności za siebie; to działanie mające charakter powszechny, nieograniczony swoistymi warunkami udzielania pomocy, propagujące swoje poczynania</i>
Jerzy Krzyszkowski	<i>Opieka jest działalnością o charakterze kompensacyjno-rewalidacyjnym, dotyczy jednostek niezdolnych do samodzielnego życia (...) Ma charakter ciągły, stanowiący trwały układ zależności, np. między (...) ludźmi starymi i ich opiekunami</i>	<i>(...) ma zastosowanie w sytuacjach trudnych, jest doraźna bądź okresowa. Funkcją odpowiednio sprawowanej pomocy powinno być stopniowe doprowadzenie podopiecznego do samodzielności, niezależności życiowej. Jej zasadę stanowi dopomaganie w rozwoju</i>
Ludwika Odziomek-Gładysz	<i>(...) to roztoczenie parasola ochronnego i ponoszenie odpowiedzialności za niepowodzenie</i>	<i>(...) wskazanie, a nie prowadzenie za rękę</i>
Ustawa o opiece społecznej (1923 r.)	<i>(...) zaspakajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, jak również zapobieganie wytworzenia się stanu, powyżej określonego</i>	–
Ustawa o pomocy społecznej (2004 r.)	–	<i>(...) instytucja polityki społecznej państwa mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bednarek 2015, s. 24; Krzyszkowski 2010, s. 144–145; Radlińska 1961, s. 322; Wysocka 1999, s. 171–172; *Ustawa o opiece społecznej* 1923; *Ustawa o pomocy społecznej* 2004.

Z uwagi na te rozbieżności, warto przyjrzeć się wybranym definicjom opieki i pomocy społecznej zawartym w tabeli 1 by na ich podstawie nadać empiryczny sens obu kategoriom.

Wyłączając ustępy prawne zamykające powyższą tabelę (do których powrócę w zakończeniu), to niewątpliwie przytoczone definicje opieki i pomocy społecznej, bazując faktycznie na pierwotnych ustaleniach H. Radlińskiej, traktują pomoc społeczną jako „dopomaganie w rozwoju”. Analizując pozostałe definicje, kategorię pomocy społecznej można określić następującymi terminami: „rozwój”, „współpraca”, „współuczestnictwo”, „dopomaganie”, „wskazywanie”, „odpowiedzialność”, „samodzielność”, „niezależność”; zaś opiekę społeczną stanowiły by w pewnym sensie zaprzeczenia tych pojęć. Idąc za tymi sugestiami, przyjmuję na potrzeby prowadzonej analizy, że po pierwsze opieka i pomoc społeczna to kategorie rozłączne. Po drugie, oba terminy mówią o odmiennych celach i różnych sposobach działania na rzecz beneficjentów oraz po trzecie, przez pomoc społeczną będę rozumiał działania mające na celu usamodzielnienie beneficjenta, czyli zakładające doprowadzenie do jego uniezależnienia od określonej instytucji<sup>1</sup>, zaś przez opiekę społeczną działania niemające takiego celu<sup>2</sup>. Ta dosyć prosta operacjonalizacja interesujących mnie pojęć, skupiająca się przede wszystkim na zamiarach działań, pozwoli w dalszej części analizy odpowiedzieć na pytania zawarte we wstępie.

## Formy świadczenia opieki i pomocy społecznej

D. Zalewski powiada, że *formą pomocy według Radlińskiej jest przydzielenie osobie niepełnosprawnej lub samotnej matce narzędzi pracy lub pieniędzy na ich zakup, wysłanie ich na kurs przysposobienia zawodowego, umożliwienie dzieciom korzystania z edukacji publicznej etc. Podarowanie świadczeniobiorcy paczki z odzieżą, bonów żywnościowych czy umieszczenie go w domu dla przewlekle chorych jest formą opieki społecznej* (Zalewski 2005, s. 33). Podobne sugestie odnajdujemy także u innych autorów, którzy pomoc utożsamiają np. z poradniami rodzinnymi, klubami seniora czy świetlicami młodzieżowymi, zaś opiekę z zakładami dla przewlekle chorych, z usługami opiekuńczymi czy domami małego dziecka (Wysocka 1999, s. 171–172; Krzyszkowski 2010, s. 145).

---

<sup>1</sup> Podobnie rzecz ujmuje S. Nitecki, pisząc, iż doprowadzenie do samodzielności oznacza, że *dana osoba czy rodzina wyjdzie z systemu pomocy społecznej i będzie funkcjonowała i zaspakajala własne potrzeby sama, bez konieczności zwracania się o wsparcie do organu pomocy społecznej* (Nitecki 2008, s. 80).

<sup>2</sup> Choć w tekście będę używał terminów „świadczenia/działania opiekuńcze” oraz „świadczenia/działania pomocowe”, sądzę, iż w pewnym stopniu adekwatna byłaby tu także terminologia zaproponowana przez T. Kaźmierczaka, w postaci podziału na funkcję *kompensacyjno-protেকcyjną* oraz *promocyjno-rozwojową* (Kaźmierczak 2014, s. 94–95).

Poruszając się tym tropem i próbując scharakteryzować formy świadczeń występujące w systemie polskiej pomocy społecznej, musimy posłużyć się dobrze znanymi zapisami z *Ustawy o pomocy społecznej* (2004). Przytoczmy zatem katalog świadczeń zapisanych w głównym akcie prawnym z tego zakresu, gdyż będą one kluczowe w toku dalszej narracji.

Ustawodawca określił, iż do świadczeń pieniężnych zalicza się zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców oraz wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznanej przez sąd. Z kolei wśród świadczeń niepieniężnych wymienia się pracę socjalną, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na ubezpieczenia społeczne, pomoc rzeczową, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencję kryzysową, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych (*Ustawa o pomocy społecznej* 2004, art. 36).

Wykorzystując ustalenia zarówno na temat operacjonalizacji terminów opieka i pomoc społeczna oraz prawnie obowiązujących form świadczeń, spróbuję zastanowić się, które ze wskazanych świadczeń zaprojektowane zostały z myślą o usamodzielnianiu beneficjentów, a które nie służą temu celowi. Przy czym podejmując to zadanie, przyjmuję dwa istotne zastrzeżenia.

Po pierwsze, wyróżniane to ma walor ogólny, albowiem tylko część z wyżej wymienionych świadczeń ma postać w pełni odpowiadającą jednej z przytoczonych wyżej form. Na przykład: pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na zagospodarowanie w formie rzeczowej, działania na rzecz cudzoziemców, mieszkania chronione, poradnictwo czy praca socjalna to świadczenia o charakterze wybitnie pomocowym, czyli zakładające cel w postaci usamodzielnienia beneficjenta. Z kolei pobyt w domu pomocy społecznej, usługi opiekuńcze, posiłki czy pomoc rzeczowa nie zawierają w sobie pierwiastka usamodzielnienia, w związku z czym zaliczam je do działań czysto opiekuńczych. Sytuacja komplikuje się jednak w przypadku innych świadczeń, np. celowe i okresowe zasiłki pieniężne czy pobyt w ośrodkach wsparcia. Mogą one – w zależności od sytuacji – przybierać charakter pomocowy bądź opiekuńczy. Stąd próbując przyporządkować poszczególne świadczenia do określonej formy działań, musimy dokonywać pewnych arbitralnych rozstrzygnięć. Dlatego oddzielenie jednych form od drugich zawsze w pewnym stopniu polega na intuicji piszącego. Tak będzie np. w przypadku celowych i okresowych

zasiłków pieniężnych, które – pomimo pewnych wątpliwości – przyporządkuję do działań opiekuńczych.

Po drugie, przesłanki, o których była mowa, to z jednej strony występowanie pierwiastków aktywizacji czy motywacji w założeniach określonych świadczeń, co wskazuje na cel, jaki im przyświeca. Nie bez znaczenia jest także analiza historycznej proveniencji świadczeń. Na przykład zasiłki pieniężne celowe, okresowe i stałe mają PRL-owski rodowód, kiedy to opieka społeczna mocno zawężyła podmiotowy zakres świadczeń, kierując je przede wszystkim do osób niepełnosprawnych, starych i chorych (Rosner 1973), czyli grup społecznych, które tylko w niewielkim stopniu podlegają procesom usamodzielniania. Zatem w swoim niezmiennym do dziś jądrze zasiłki te noszą w sobie motyw opiekuńczości<sup>3</sup>. Z kolei zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie są zorientowane na uniezależnienie beneficjentów.

Tabela 2. Liczba oraz wartość najczęściej występujących jednostek świadczeń o charakterze pomocowym zrealizowanych w pomocy społecznej w 2010 r.

Świadczenia o charakterze pomocowym			
	Rodzaj świadczenia	Liczba jednostek świadczeń	Wartość świadczeń (w zł)
1	2	3	4
Zadania zlecone gminy	Zasiłek celowy na pokrycie wydatków powstałych w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej	8354	39 912 365
Zadania własne gminy	Zasiłek celowy na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego	22 536	34 948 254
	Praca socjalna	887 335	–
	Poradnictwo	22 730	–
	Pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie	1411	117 330
	Skierowanie do ośrodka wsparcia	1 107 784	19 473 865
	Pobyty w mieszkaniu chronionym	34 080	668 930
Zadania zlecone powiatu	Pobyty w centrach integracji społecznej	12 722	87 614
	Świadczenie pieniężne na utrzymanie (uchodźca, ochrona uzupełniająca)	6208	5 284 908
	Świadczenie pieniężne na naukę języka polskiego (uchodźca, ochrona uzupełniająca)	878	236 001

<sup>3</sup> Oczywiście nie można wykluczyć, że niektóre zasiłki pieniężne, a szczególnie zasiłki celowe w formie pomocowej, mogą mieć walor aktywizujący. Niemniej jednak skłaniam się do wniosku, iż w większości przypadków zasiłki te przyznawane są nie w celu usamodzielnienia beneficjenta, a zaspokojenia jego bieżących potrzeb. Wynika to także z przepisów prawnych, gdzie art. 39 pkt 2 *Ustawy o pomocy społecznej* (2004) wyraźnie sugeruje, że zasiłek celowy może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu.

1	2	3	4
Zadania własne powiatu	Praca socjalna	14 605	–
	Poradnictwo	696	–
	Specjalne świadczenie pieniężne dla osób usamodzielnianych	3550	16 431 799
	Pomoc na zagospodarowanie w formie rzeczowej	3073	11 491 682
	Pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki	162 925	79 548 395
	Pomoc pieniężna na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej	658 822	423 976 671
<b>Suma</b>		<b>2 947 709</b>	<b>632 177 814</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Staręga-Piasek 2012, s. 142–145.

Tabela 3. Liczba oraz wartość najczęściej występujących jednostek świadczeń o charakterze opiekuńczym zrealizowanych w pomocy społecznej w 2010 r.

Świadczenia o charakterze opiekuńczym			
	Rodzaj świadczenia	Liczba jednostek świadczeń	Wartość świadczeń (w zł)
Zadania zlecone gminy	Specjalistyczne usługi opiekuńcze	2 663 889	42 389 621
Zadania własne gminy	Schronienie	773 418	13 743 851
	Posiłki	4 522 808	13 669 627
	Pomoc rzeczowa	137 249	5 444 465
	Usługi opiekuńcze	25 716 898	284 104 466
	Zasiłek celowy	2 213 402	419 165 020
	Pobyt w domu pomocy społecznej	701 832	291 078 711
	Zasiłek okresowy	2 445 670	631 686 799
	Zasiłek stały dla osoby samotnie gospodarującej	1 518 158	560 151 692
	Zasiłek stały dla osoby w rodzinie	394 849	80 511 798
<b>Suma</b>		<b>15 371 275</b>	<b>2 057 841 584</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Staręga-Piasek 2012, s. 142–145.

Wyniki procesu przyporządkowania określonych świadczeń do pomocowych bądź opiekuńczych form zawierają tabele 1 oraz 2. Dodatkowo zestawienia te obejmują także liczbę oraz wartość poszczególnych jednostek świadczeń w pomocy społecznej (pochodzących z systemu informatycznego POMOST). Niestety, z powodu braku najnowszych danych wspomniane liczby i wartości odnoszą się do roku 2010.

To co na pierwszy rzut oka może zaskakiwać w przedstawionych zestawieniach, to ilość rodzajów działań o charakterze pomocowym. Otóż wśród najczęściej występujących rodzajów świadczeń w pomocy społecznej aż 16 ma taki charakter (tab. 1), przy 10 świadczeniach o charakterze opiekuńczym (tab. 2). Tyle że nie przekłada się

to ani na przeważającą liczbę udzielonych jednostek świadczeń w 2010 r., ani tym bardziej na ich wartość. Pod tym względem całkowicie dominują świadczenia o charakterze opiekuńczym. W roku 2010 udzielono ich więcej niż 15 mln razy (przy niecałych 3 mln działań pomocowych), zaś ich wartość oszacowano na ponad 2 mld zł (przy zaledwie ponad 632 mln działań pomocowych).

## Wnioski – „papierowa” pomoc społeczna?

Kończąc rozważania nad zagadnieniami opieki i pomocy społecznej oraz ich formami, warto przedstawić kilka ogólnych wniosków oraz zaproponować hipotezy wyłaniające się z powyższej analizy.

Zacznijmy od definicji. Ustawowe kategorie opieki (1923 r.) i pomocy społecznej (2004 r.) nie dokonują rozróżnienia tych dwóch form działań. W przypadku czasów przedwojennych jest to zupełnie oczywiste, w przypadku współczesności jest to także zrozumiałe, szczególnie w świetle celów, jakie zakłada aktualnie obowiązująca *Ustawa o pomocy społecznej*<sup>4</sup>. Przyjęte rozwiązania prawne przewidują, że opieka jest częścią pomocy społecznej. Zgodnie z tym rozstrzygnięciem powinniśmy mówić o opiece społecznej w okresie Drugiej Rzeczypospolitej, opiece lub pomocy społecznej za czasów PRL oraz pomocy społecznej od roku 1990.

Gdyby przyjąć zaproponowane w niniejszym tekście rozróżnienie pomocy i opieki i zestawzić je z praktyczną realizacją świadczeń socjalnych, nazewnictwo należałoby skorygować. Choć nie było tu miejsca na analizę praktyk pomocowych sprzed 1990 roku, to skłaniam się ku hipotezie o wyraźnie opiekuńczym charakterze polityki społecznej nie tylko w latach 1923–1939, ale także w okresie 1945–1990. Z kolei obecnie należałoby mówić o funkcjonowaniu opieki i pomocy społecznej z naciskiem na opiekę.

Powyższa konstatacja co do współczesności wynika z prostych danych ilościowych. Uogólniając, w 2010 roku udział zrealizowanych jednostek świadczeń o charakterze opiekuńczym był większy aż o 400% aniżeli jednostek pomocowych. Z kolei wartość jednostek świadczeń o charakterze opiekuńczym była o ponad 200% wyższa aniżeli świadczeń o charakterze pomocowym. I to wszystko przy większym

---

<sup>4</sup> Art. 15 wspomnianej *Ustawy* stanowi, że pomoc społeczna polega w szczególności na: 1. przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych ustawą świadczeń, 2. pracy socjalnej, 3. prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej, 4. analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, 5. realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych, 6. rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.



o 60% występowaniu rodzajów świadczeń o charakterze pomocowym, jak zakłada *Ustawa*.

Najczęściej realizowanym świadczeniem w roku 2010 były usługi opiekuńcze (ponad 25 mln razy), zaś największe wydatki pociągnęły za sobą świadczenia w postaci zasiłku okresowego (ponad 630 mln zł), który zaliczyłem do obszaru opieki. W tym miejscu można zaryzykować kolejną hipotezę. Głosi ona, że zasiłki pieniężne oraz usługi opiekuńcze w zasadzie decydują o całościowym charakterze pomocy społecznej. Nie powinien też dziwić fakt, iż zarówno wspomniane świadczenia, jak i niemal wszystkie działania o charakterze opiekuńczym, są najstarszymi formami świadczeń, sięgającymi czasów przedwojennych (Grata 2013; Chaczko 2016a), utwalonymi w czasach PRL (Karczewski 1979) i latach 90. XX wieku (Nitecki 2008). Dlatego nie dziwi, że działania pomocowe, nastawione na usamodzielnianie mają charakter marginalny. Ma rację T. Kaźmierczak, twierdząc, iż choć możliwe jest współdziałanie tych dwóch form w ramach jednej instytucji (w jego ujęciu funkcji kompensacyjno-protekcijnej oraz promocyjno-rozwojowej), to zwykle następuje to kosztem obszaru pomocowego (Kaźmierczak 2014, s. 96).

Świadczenia, które uznaję za reprezentatywne dla form pomocowych, czyli pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie, pobyt w centrach integracji społecznej oraz pomoc na zagospodarowanie w formie rzeczowej, były łącznie zrealizowane w całym 2010 roku zaledwie nieco ponad 17 tys. razy (!). Przykład ten dobitnie pokazuje, jak niepraktyczne rozwiązania znajdują się w *Ustawie* o pomocy społecznej oraz jak niedopasowane są instytucje realizujące zadania z zakresu pomocy społecznej do założeń prawnych, które deklaratywnie promują usamodzielnianie beneficjentów.

Interesująco pod względem realizacji określonych form opieki i pomocy społecznej przedstawia się sytuacja w kontekście funkcjonowania jednostek samorządowych. Otóż na poziomie powiatowym niemal w całości realizuje się świadczenia pomocowe (tab. 1). I choć głównie na poziomie tym koncentrują się zadania związane z funkcjonowaniem rodzin zastępczych, to ta forma jest najlepiej nastawiona na realizację działań pomocowych. Sądzę, że to istotny wniosek w przypadku ewentualnego projektowania zmian w tym obszarze polityki społecznej, aczkolwiek należy zdawać sobie sprawę, iż o obliczu pomocy społecznej przesądza funkcjonowanie ośrodków pomocy społecznej, a nie powiatowych centrów pomocy rodzinie.

Reasumując, zgadzam się z H. Szurgaczem, że świadczenia są główną kategorią w pomocy społecznej i to one decydują o celach oraz zadaniach tej instytucji (Szurgacz 1991, s. 34). Analizując strukturę świadczeń, trudno nie dojść do wniosku, iż pomocy w pomocy społecznej jest sporo, nawet większość, tyle że w *Ustawie o pomocy społecznej*. W praktyce działania usamodzielniające znajdują się na marginesie funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego. Spoglądając z tej perspektywy, nasuwa się złośliwa uwaga, iż w Polsce mamy do czynienia z „papierową” pomocą społeczną.

## Bibliografia

- BEDNAREK M., 2015, *Zawód: pracownik socjalny*, Gazeta Wyborcza, 16.11.
- BRENK M., 2014, *Minęło 90 lat od uchwalenia Ustawy o opiece społecznej w Polsce*, Praca Socjalna, nr 1.
- CHACZKO K., 2016a, *Czy w systemie opieki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej istniały zasiłki pieniężne?*, Praca Socjalna, nr 2.
- CHACZKO K., 2016b, *„Polska w soczewce”. Ewolucja oraz modernizacja systemu opieki i pomocy społecznej w perspektywie instytucjonalnej*, Rocznik Administracji Publicznej, nr 2.
- GRATA P., 2013, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- GREWIŃSKI M., ZASADA-CHORAB A., 2012, *System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu, Toruń.
- KARCZEWSKI M., 1979, *Opieka społeczna*, [w:] A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- KĄZMIERCZAK T., 2014, *O potrzebie końca pomocy społecznej jaką znamy*, Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje, nr 27.
- KOŁACZKOWSKI B., RATAJCZAK M., 2013, *Pomoc społeczna. Wybrane instytucje pomocy rodzinie i dziecku*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- KOTLARSKA-MICHALSKA A., 2010, *Przejawy dysfunkcji w pomocy społecznej i możliwość ich naprawy*, Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje, nr 13–14.
- KRZYSZKOWSKI J., 2010, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- LEŚ E. (red.), 2002/2003, *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- NITECKI S., 2008, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- OLECH A., ŁUCZYŃSKA M., 2013, *Pracownicy socjalni w Polsce – portret zbiorowy 2013*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa.
- PLĄSEK R., 2014, *Przemiany polskiego systemu opieki społecznej w latach 1945–1989*, Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja, nr 24.
- RADLIŃSKA H., 1961, *Pedagogika społeczna*, Ossolineum, Wrocław.
- RATYŃSKI W., 2003, *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*, t. I, Difin, Warszawa.
- ROSNER J. (red.), 1973, *Poradnik pracownika socjalnego*, Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warszawa.
- STARĘGA-PIASEK J., 2010, *O profilaktyce w pomocy społecznej*, Polityka Społeczna, nr 9.
- STARĘGA-PIASEK J. (red.), 2012, *Pomoc społeczna w liczbach*, b.wyd., Warszawa.
- SZURGACZ H., 1992, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- TRAWKOWSKA D., 2007, *Działania pozorne w pomocy społecznej. Przypadek (i przypadłość) pracy socjalnej*, Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje, nr 10.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (z późn. zm.), Dz.U. z dnia 30 stycznia 2015 r., poz. 163.
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, Dz.U. RP, 1923 r., nr 92, poz. 726.
- WÓDZ K., 1982, *Służby społeczne w Polsce. Geneza, kierunki rozwoju, metody pracy*, Uniwersytet Śląski, Katowice.
- WYSOCKA E., 1999, *Opieka społeczna*, [w:] D. Lalak, T. Pilch (red.), *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa.

ZALEWSKI D., 2005, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

## **How much assistance is in social assistance? An essay on marginalization of empowerment actions**

The question of the dominant forms of benefits in the Polish social assistance, is the central question about the nature of social assistance. Trying to answer this question, operationalization of the concepts of social care and social assistance was made in order to distinguish the legally binding forms of care and assistance benefits. Then, using quantitative data on the benefits granted under social assistance (2010), the findings on the condition of social assistance were formulated, with the main conclusion defining social assistance as a „paper social assistance”.

**Keywords:** *social assistance, social care, benefits*