

Dr Piotr Broda-Wysocki



## **Propozycje zmian w systemie pomocy społecznej**

Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną” współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej

## Wstęp

Pomoc społeczna postrzegana jest dziś jako jedna z podstawowych instytucji polityki społecznej każdego demokratycznego państwa. Nie wydaje się, by w przewidywalnej przyszłości powstał jakikolwiek program społeczny czy gospodarczo-polityczny, który w sposób otwarty stawiałby sobie za cel likwidację bądź poważne ograniczenia systemowe. Nie oznacza to jednak, iż system, który – w różnych formach i kontekstach – funkcjonuje od ponad wieku w państwach europejskich, a następnie wielu innych na świecie, nie podlega zmianom. Są one często dość istotne i bez wątpienia elastyczność i możliwość dokonywania i aplikowania w nim zmian zapewniła mu tak długie trwanie. Zarazem musi on jednak zawierać pewne komponenty stabilne, które decydują o poczuciu bezpieczeństwa obywateli (Broda-Wysocki 2003, s. 304).

Spółeczeństwo przemysłowe jakościowo zmieniło instytucję pomocy społecznej, która stała się jedną z podstawowych jego funkcji. Tym samym zastąpiła w dużej mierze dobroczynność. Zetknięcie z nowymi problemami na ogół prowadziło do poszerzania oferty systemu pomocy i niesłabnącego przeświadczenia, że problemy, z które stara się rozwiązywać system pomocy społecznej są zapewne dotkliwie, ale także możliwe do wyeliminowania (por. Danecki 1998, s. 3-4).

Bez wątpienia także, patrząc na codzienne funkcjonowanie systemów pomocy społecznej, można odnieść wrażenie – przynajmniej w Europie, w obrębie tzw. państw uprzemysłowionych – że charakteryzują się one stabilnością. Nic bardziej złudnego. Zmiana stała się dziś cechą czasów. Jeśli systemy wsparcia są dzisiaj postrzegane jako oczywisty element państwa opiekuńczego, którego istnienie również nie podlega dyskusji, to warto zauważyć, iż charakter tego państwa ulegał i wciąż ulega znaczącym właśnie zmianom. Sam termin wszedł do użytku w latach 40-tych XX wieku i był ucieleśnieniem brytyjskiej tradycji i filozofii końca XIX wieku. Jej kluczowe założenie – że państwo jest ucieleśnieniem dobra wspólnego – przetrwało do końca lat 60-tych XX wieku. Zmianie zaczęła wówczas ulegać warstwa kultury i ideologii, a na światło dzienne przebijać się zaczęły różnego typu formy wykluczenia. Kres funkcjonującym od kilku dekad rozwiązaniom welfare state położyły kryzysy naftowe z połowy lat 70-tych. Dekady lat 80-tych i 90-tych to okres raczej reformowania i ograniczania niż ekspansji państwa opiekuńczego. O ile wcześniej odpowiedzialność polityczną określały hasła rozbudowy zabezpieczenia społecznego, o tyle od końca XX wieku takim wyznacznikiem stały się hasła jego ograniczania. W ten sposób najmocniej dyskutowanym problemem w pomocy

społecznej stała się kwestia selektywności lub uniwersalności świadczeń (por. Broda-Wysocki 2008, s. 412-414 i 419), a kontekstem dyskusji są ścierające się ze sobą opcje: *innovacyjna* (dążąca do zasadniczych zmian welfare state, podważająca jego dotychczasową efektywność), *umiarkowanie reformatorska* (nie podważa istnienia welfare state, ale dostrzega sprzeczności systemów zabezpieczenia społecznego i ograniczone zasoby; opowiada się zatem za - zależnie od tego, kto się na nią powołuje – albo za stworzeniem i przestrzeganiem pewnych standardów minimalnych, albo zabezpieczeniem satysfakcjonującego standardu życia); *reformatorska* (odwołuje się do idei europejskiego modelu społecznego i pragnie zreformować i zachować wszystko, co korzystne z dotychczasowych osiągnięć socjalnych). (por. Broda-Wysocki 2008, s. 419-421).

Ponieważ w omawianej problematyce wciąż toczą się dyskusje, choć natężenie dyskusji publicznej nad fundamentalnymi planowanymi zmianami w pomocy społecznej nie jest zadowalające, i wciąż także trudno o jednoznaczne ich oceny lub opinie autorów reform, autor przyjął założenie, iż jednym z celów niniejszej ekspertyzy będzie nie tyle sformułowanie jednoznacznych ocen proponowanych rozwiązań - to byłoby przedwczesne i nie znalazłoby oparcia w odpowiednim materiale merytorycznym – ile podjęcie próby sformułowania problemów, nad którymi pilnie należy się zastanowić. Analizę proponowanych zmian poprzedza skrótowe przypomnienie kilku faktów i teorii przydatnych do lepszego zrozumienia specyfiki systemu pomocy społecznej.

### **System pomocy społecznej w przeszłości**

W okresie PRL pomoc społeczna funkcjonowała na obrzeżach życia społecznego i praktycznie nie miała podmiotowości instytucjonalnej. Trudno było tworzyć system, którego racją istnienia są niezaspokojone potrzeby w ustroju, który z definicji zaspokajał je wszystkie (np. ubóstwo nie było oficjalnie rozpoznawane jako ważny problem społeczny – por. Kaźmierczak, Łuczyńska 1998, s. 11). Dlatego pomoc była bardziej ukierunkowana na zdarzenia losowe: choroba, niepełnosprawność, starość, patologie życia rodzinnego, a nie systemowe, jak ma to w przeważającej mierze miejsce obecnie – bezrobocie, ubóstwo, marginalizacja. Ówczesna pomoc dzieliła się na instytucjonalną – udzielaną w domach pomocy społecznej oraz pozainstytucjonalną (środowiskową) udzielaną osobom poprzez system zasiłków, pomocy w naturze lub usługach. Cały system formalnie funkcjonował w strukturach ochrony zdrowia – przy ówczesnym Ministerstwie

Zdrowia i Opieki Społecznej – nazywany był opieką, a nie pomocą społeczną. Nazwa ta wywodziła się jeszcze z okresu II Rzeczypospolitej (i z uchwalonej w roku 1923 ustawie o opiece społecznej), która - ze zmianami – obowiązywała formalnie do roku 1990. Zasięg całego systemu był skromny, socjalistyczne państwo działało bowiem równolegle na wielu innych polach redystrybucyjnych (dotacje do cen, socjalne funkcje zakładów pracy itd. – por. Golinowska, Topińska 2002, s. 13-14).

Po roku 1990 państwową odpowiedzialność za kształt i realizację polityki społecznej zajęła negocjacyjna formuła określania priorytetów społecznych. Prawnym fundamentem działającego z licznymi zmianami do dziś systemu pomocy społecznej w Polsce była ustawa z dnia 29 listopada 1990 roku. Zdefiniowała ona pomoc społeczną jako instytucję polityki społecznej państwa, mająca umożliwić osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać samodzielnie. Celem tak określonej pomocy jest zabezpieczenie niezbędnych potrzeb życiowych wspomaganych osób, umożliwienie bytowania im w warunkach odpowiadających godności człowieka oraz doprowadzenie do ich usamodzielnienia się i integracji ze środowiskiem społecznym. System został zorganizowany przez instytucje państwowe i samorządowe. Przewidziano także istotną rolę dla organizacji pozarządowych. Ustalono także, iż kluczowym warunkiem przyznawania świadczeń lub pomocy w innej formie, jest spełnienie dwóch kryteriów jednocześnie, tzn. kryterium niskiego dochodu przypadającego na osobę w rodzinie oraz kryterium wystąpienia ryzyka socjalnego (z listy wymienionych w ustawie - por. Broda-Wysocki 2003, s. 310). To ważne założenie, które funkcjonuje nieprzerwanie do dziś.

A zatem w stosunku do okresu PRL na początku lat 90-tych XX wieku zmieniono usytuowanie systemu – przeniesiono go z Ministerstwa Zdrowia do Ministerstwa Pracy, utworzono gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej oraz (wraz z reformą administracyjną kraju) powiatowe centra pomocy rodzinie, rozdzielono zadania pomocy społecznej na przynależne do administracji rządowej i samorządowej (wyodrębniając działania obowiązkowe i fakultatywne). Do końca dekady lat 90-tych system przeszedł jednak gruntowne modyfikacje, które doprowadziły do zmiany jego charakteru i paradygmatu pomocy - wedle niego pomoc społeczna ma być dopełnieniem sieci zabezpieczenia społecznego w sytuacji wystąpienia ubóstwa (mierzonego kryterium dochodowym) i ryzyka socjalnego (Golinowska, Topińska 2002, s. 14-18). Najistotniejsze zmiany: w roku 1992, w którym stworzono odrębne kryterium przyznawania pomocy gospodarstwom wiejskim – 2 ha przeliczeniowe oraz podniesiono tzw. podstawowy próg

dochodowy z 90% do 100% minimalnej emerytury. Jednocześnie ustalono wysokość zasiłku stałego i okresowego na poziomie 28% przeciętnego wynagrodzenia. W roku 1996 do obliczania wysokości świadczeń zastosowano jednostki konsumpcyjne odpowiadające skalom ekwiwalentności OECD, tzn. 1,0 – pierwsza osoba dorosła w gospodarstwie domowym, 0,7 – druga osoba dorosła, 0,5 – pierwsze i następne dzieci. Wprowadzono też nowe świadczenia – rentę socjalną wypłacaną osobom niepełnosprawnym od urodzenia oraz zasiłek okresowy gwarantowany. W roku 1999, w związku z reformą administracyjną kraju, reorganizacji uległy także instytucje pomocy społecznej. W związku z reformą służby zdrowia, system pomocy społecznej został zobligowany do uiszczania składek od wypłacanych przez siebie świadczeń – rent socjalnych i zasiłków stałych. Wprowadzono także możliwość szerszej współpracy z organizacjami pozarządowymi – tzw. kontraktowanie usług społecznych.

W pierwszej połowie lat 90-tych rosła zarówno liczba świadczeniobiorców, jak i wydatki budżetu na pomoc społeczną. System spotkał się z oskarżeniami o rozrzutność, brak efektywności, zbytnią hojność i kiepskie adresowanie świadczeń. W drugiej połowie lat 90-tych, z powodu zaostżenia kryteriów wejścia do systemu, ograniczeniu uległa liczba świadczeniobiorców, a pewna liczba osób klasyfikowanych uprzednio jako ubogie i korzystająca ze wsparcia systemu, pozbawiona została często jakiegokolwiek wsparcia. O ile bowiem w roku 1991 z systemu skorzystało ponad 2 mln osób, to w roku 1996 i 1997 ponad 3,1 mln rocznie. W roku 1998 i 1999 liczba ta spadła do 2,8 mln rocznie. Zaczęto także wskazywać na różne typy karier tzw. klientów pomocy społecznej.

Tabela 1. Typy karier klientów pomocy społecznej

		Znaczenie kontaktu z pomocą społeczną		
		Wstyd i upokorzenie	Awans	Potwierdzenie trudności życiowych
Kariera klienta pomocy społecznej	Faza przetargu	Klient proszący o dyskrecję	?	Klient walczący
	Faza przyjęcia nowego statusu	Społeczna rola klienta pomocy społecznej – klient przyzwyczajony	Społeczna rola klienta pomocy społecznej – klient wdzięczny	?

Źródło: Broda-Wysocki (1999,) za: T. Kaźmierczak, M. Luczyńska (1998)

Dominującą formą pomocy stały się zarazem świadczenia pieniężne, a najmniej stosowaną – pomoc w formie usług (Golinowska, Topińska, 2002, s. 28-29; Broda-Wysocki 2003, s. 312).

## **Modyfikacja systemu po roku 2000 – nowa filozofia wyznaczania progów dochodowych**

W roku 2002 postanowiono dokonać w systemie istotnych zmian. Ich sednem było dążenie do większej efektywności, ale także sprawiedliwości całego systemu. Dlatego podjęto decyzję o zmianie podstawy szacowania kryterium dochodowego, które obowiązywało w systemie. Zmiana ta była bardzo istotna. Nie dotyczyła w żadnej mierze stworzenia mechanizmu prostej waloryzacji, lecz polegała na stworzeniu całkowicie nowego sposobu wyznaczania owej podstawy. Postanowiono stworzyć dwie nowe kategorie badawcze – linie ubóstwa, tzw. PIS, czyli Próg Interwencji Socjalnej oraz WDR, czyli Wsparcie Dochodowe Rodzin. Zadanie wyliczenia nowych kategorii zlecono Instytutowi Pracy i Spraw Socjalnych (co zapiano w znowelizowanej ustawie o pomocy społecznej i ustawie o świadczeniach rodzinnych i rozporządzeniach z roku 2005).

W ten sposób do systemu pomocy społecznej zaaplikowano metody szacowania ubóstwa stosowane przy wyliczaniu znanych wcześniej kategorii – minimum socjalnego i minimum egzystencji. Był to także wstęp do uporządkowania charakteru świadczeń, a więc odchodzenia od modelu pomocy uniwersalnej, w kierunku typu bardziej selektywnego. Pierwsze działania o takim typie widoczne były już w roku 1995, gdy zrezygnowano z zasady ogólnego wspierania rodzin z dziećmi uzależniając je od dochodu na osobę w gospodarstwie domowym, a następnie ograniczono do rodzin ubogich. W tym właśnie kontekście pojawiło się zapotrzebowanie na dwie, a nie jedną kategorię będącą podstawą określania kryterium dochodowego, choć trudno jednoznacznie stwierdzić, że działania w kierunku selektywności były w pełni spójną i przedyskutowaną koncepcją działania ówczesnych władz publicznych.

Tabela 2. Podejście powszechne i selektywne

<b>Pożądane cechy</b>	<b>Podejście powszechne</b>	<b>Podejście selektywne</b>
Efektywność	Różne wyniki	Różne wyniki, niekiedy wskazują na wyrównywanie rozkładu dochodów
Trafność	Z definicji istnieje brak trafności i w konsekwencji występuje marnotrawstwo środków ze względu na dostarczanie świadczeń także grupom, które same mogą się w nie zaopatrzyć.	Znaczna trafność
Umiarkowany poziom wydatków społecznych	Wydatki są wysokie, gdy poziom pojedynczego świadczenia ma znaczącą wartość.	Wydatki są umiarkowane ale istnieje presja do rozszerzania grup, do których adresowane są świadczenia.
Ograniczone koszty	Raczej niskie	Na ogół wyższe

administracyjne		
Pozytywne efekty socjalne	Uniwersalizm sprzyja integracji oraz równości	Selektywność stygmatyzuje
Korzystne oddziaływanie na rynek pracy	Raczej neutralne	Selektywność może ograniczać motywację do wchodzenia na rynek pracy (zjawisko poverty trap)

*Źródło: Raport weryfikacyjny WDR (2002)*

Wyznaczanie progu dochodowego oddzielającego gospodarstwa domowe uprawnione do świadczeń od tych, które takich uprawnień są pozbawiane było i jest w dalszym ciągu decyzją polityczną. Decyzja ta wymaga jednak możliwie dobrych uzasadnień merytorycznych. Możliwe są trojakiemu rodzaju takie uzasadnienia: parametryczne, eksperckie (koszykowe) oraz empiryczne. W podejściu parametrycznym przyjmuje się, że gospodarstwa uprawnione powinny stanowić jakąś część całej populacji. W podejściu eksperckim konstruowany jest koszyk dóbr i usług, w którym znajdują się reprezentanty służące zaspokajaniu podstawowych potrzeb ze względu na jakiś cel: podtrzymanie egzystencji, rozwoju rodziny, integracji społecznej itp. Bez względu na zastosowane normy i naukowe teorie, metoda ta zawiera w sobie pierwiastek arbitralności. W podejściu empirycznym z kolei przeprowadzane są badania warunków życia gospodarstw domowych, co do których istnieje przekonanie, że powinny być one wspierane. Ocena warunków życia i uznanie ich za wymagające wsparcia lub nie jest jednak także w jakiejś mierze kwestią oceny eksperckiej.

Szacowanie nowych progów PIS i WDR dokonywano metodą ekspercko-empiryczną. Koszyk dóbr i usług opracowany został przez ekspertów w oparciu o zalecane normy spożycia, użytkowania dóbr i korzystania z usług i korygowany wiedzą na temat rzeczywistych zachowań ubogich gospodarstw domowych (a więc w odniesieniu do dostępnych badań empirycznych). Od samego początku istnienia kategorii WDR i PIS założono, że próg uprawniający do świadczeń rodzinnych będzie wyższy niż próg odnoszony do pomocy społecznej. W praktyce oznaczało to odnoszenie tych kategorii do innych danych porównawczych. PIS odnoszono do wydatków I kwintyla gospodarstw domowych badanych przez GUS, zaś WDR do II kwintyla tych wydatków.

Prace nad nowymi progami podjęto w roku 2002. Ich efekty w systemie pomocy społecznej pojawiły się w roku 2004. W roku 2005, dwoma rozporządzeniami, obowiązującymi do dnia dzisiejszego, uregulowano kwestię metody i okresowego szacowania wspomnianych progów (to rozporządzenie w sprawie progu interwencji socjalnej z dnia 7 października 2007 – poz. 1762, odwołujące się do ustawy o pomocy społecznej z roku 2004 – oraz rozporządzenie w sprawie ustalania wsparcia dochodowego

rodzin z dnia 25 kwietnia 2005 roku – poz. 700; odwołujące się do ustawy o świadczeniach rodzinnych z roku 2003). Rozporządzenia te określiły nie tylko czasowe ramy weryfikowania obu progów, ale także wprost jej ekspercko-empiryczną metodologię. Zatem system pomocy społecznej uległ jeszcze wyraźniejszemu podziałowi. Ustawa o świadczeniach rodzinnych zyskała oddzielne narzędzie szacowania progów dochodowych i od tej pory mechanizm ten funkcjonował równolegle. W ten sposób PIS został kategorią stosowaną w obrębie ustawy o pomocy społecznej, zaś WDR – w obrębie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ponieważ za oba typy pomocy odpowiadają w Ministerstwie Pracy dwa odrębne departamenty, kolejne szczegółowe ustalenia dotyczące weryfikacji tych progów ustalane były między IPISS a poszczególnymi departamentami niejako oddzielnie. Przedmiotem ustaleń były nie tyle zmiany metodologii czy odnoszenie wyników do poszczególnych kwintyli, ile typy gospodarstw domowych, dla których PIS i WDR były szacowane. W stosunku do pierwotnie zakładanych typów gospodarstw zmianie uległy praktycznie wszystkie w zakresie świadczeń rodzinnych (WDR) i w niewielkim zakresie w obrębie pomocy społecznej. Tym samym PIS jest kategorią, która umożliwia porównania wieloletnie, WDR zaś raczej nie. Jest to nie tyle wada założeń metodologicznych, ile konsekwencja założenia służebności tych linii względem potrzeb ministerstwa.

Po raz pierwszy szacunki linii ubóstwa - progów PIS (oraz WDR) miały zyskać walor aplikacyjny, a nie stanowić jedynie kategorie analityczne czy informacyjne. Progi te podlegały weryfikacji, dokonywanej przez IPISS w latach 2002/3 (pierwsze szacunki), 2005/6, 2008/9 oraz 2011/12. Decyzje rządu w sprawach faktycznych progów dochodowych w systemie wsparcia odbiegły od szacunków IPISS. Dla gospodarstw osób samotnych w 2001 r. oraz 2005 r. wartość koszyków PIS była niższa od tych zastosowanych; odwrotna sytuacja dotyczyła rodzin z dziećmi (por. Tabela 3).

Aplikacyjny walor progów PIS został wystawiony na próbę przy weryfikacji z przełomu lat 2005-2006: resort pracy zapowiedział wówczas „zamrożenie” progów, mimo nowych danych oraz protestów partnerów społecznych. Przy następnych cyklicznych badaniach (lata 2008-2009, 2011-2012) wartości koszyków PIS były coraz wyższe, a realnie stosowane w pomocy społecznej progi były zmieniane rzadko (Tabela 3). Pierwsza zmiana nastąpiła w październiku 2006 r. a następna dopiero po 6 latach (październik 2012 r.). Wydaje się, że podstawą dla zmian tych decyzji w resorcie była nie tyle wartość progów PIS, co raczej minimum egzystencji, uchodzącego za linię alarmującą (granica przeżycia). Wspomnieć trzeba, że w ustawie o pomocy społecznej zapisano dodatkowy



wymóg corocznego prezentowania wysokości minimum egzystencji na forum Komisji Trójstronnej. Uzyskano wówczas konsensus, że gdy minimum egzystencji będzie wyższe od progów PIS, można będzie je podwyższyć, nie czekając aż do kolejnej weryfikacji. Miało to być „rozwiązaniem awaryjnym” między regularnymi zmianami progów (por. Broda-Wysocki i Kurowski 2013, s. 3).

Tabela 3. Wartości Progu Interwencji Socjalnej z okresów weryfikacji (2001, 2004, 2007, 2010) w porównaniu z Minimum Egzystencji oraz z rzeczywistym progiem stosowanym w pomocy społecznej.

Lata	Wartość minimum egzystencji	Szacunki progów PIS (badania IPiSS)	Wysokość kryterium przyznawania świadczeń	Wartość minimum egzystencji	Szacunki progów PIS (badania IPiSS)	Wysokość kryterium przyznawania świadczeń
	Osoby samotnie gospodarujące			Rodzina z dwójką dzieci		
2001	335,72	410,28	447,00	276,93	355,02	315,25
2004	371,17	412,76	461,00#	302,53	350,97	316,00#
2007	386,30	546,52	477,00*	333,64	390,22	351,00*
2010	472,72	611,46		401,98	440,30	
2011	500,68	-		425,74	-	
2012	-	-	542,00**	-	-	456,00**

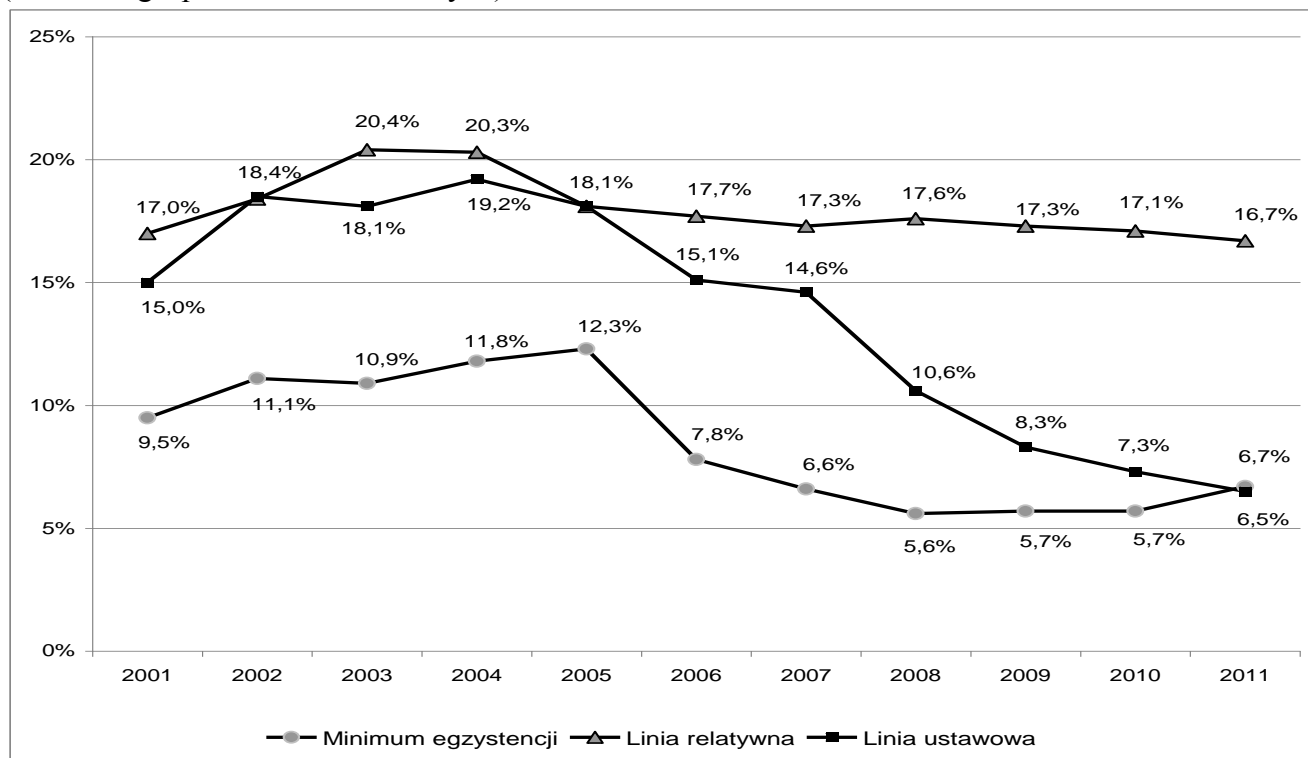
Uwagi: Wartość progów PIS dla rodziny z dwójkiem dzieci w wieku dorastającym (7-17 lat) nie w pełni pokrywa się z modelem przyjętym w Minimum Egzystencji (jedno dziecko w wieku 4-6 lat, drugie 13-15 lat), ale niemniej pozwala na pewną orientację. Wysokość progów dochodowego obowiązująca od V.2004 r. do IX.2006 r. \* Wysokość progów dochodowego w pomocy społecznej od X.2006 r. do IX.2012 r. \*\* - Wysokość progów dochodowego w pomocy społecznej od X.2012 r.

Źródło: (Broda-Wysocki i Kurowski 2013)

Mimo pierwotnych założeń, narzędzie, które miało zmienić oblicze polskiej polityki społecznej w zakresie pomocy społecznej i pomocy rodzinie, nie zostało realnie wykorzystane. Rola PIS i WDR ograniczona została przez doraźną sytuację budżetową, zaś ich walory metodologiczne i merytoryczne pozostały mniej zauważane. Bynajmniej jednak nie chodzi o brak wykorzystania tego narzędzia zgodnie z jego pierwotnym założeniem. Chodzi o to, że brak jego używania doprowadził do realnego spadku liczby osób uprawnionych do korzystania z systemu. Regularnie prowadzone szacunki minimum egzystencji oraz linią relatywną wskazały, że w latach 2008-2011 doszło do utrwalenia, a nawet powiększenia sfery niedostatku. W ten sposób ustawowa linia ubóstwa (próg dochodowy w pomocy społecznej) przestał pełnić właściwą funkcję informacyjną – zamiast pokazywać zmniejszenie sfery ubóstwa zaczął wykazywać skalę „wypadania” osób z systemu na skutek zamrożenia wysokości progów uprawniających do świadczeń przy jednoczesnej zmienności innych parametrów gospodarczych (wzroście inflacji, cen i płacy minimalnej). Brak weryfikacji zwłaszcza progów dochodowego w pomocy społecznej

doprowadził w roku 2011 do kuriozalnej sytuacji – poniżej minimum egzystencji znalazło się wówczas 6,7% osób, zaś poniżej progu dochodowego uprawniającego do świadczeń z pomocy społecznej – 6,5%. Na wykresie 1 widać wyraźnie, jak wieloletnie zamrożenie urzędowej linii ubóstwa zbliżało ją do szacowanego na bieżąco minimum egzystencji.

Wykres 1. Zagrożenie ubóstwem w Polsce w latach 2001-2011 według linii ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji) oraz linii relatywnej w porównaniu z linią ustawową (%osób w gospodarstwach domowych)



Źródło: (Broda-Wysocki i Kurowski 2013).

W dekadzie 2001-2011 wyraźnie spadała liczba osób uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej. Dla przypomnienia, wyżej pisano, iż w latach 90-tych ze świadczeń tych korzystało ponad 3 mln osób, a liczba ta – na skutek zmian w systemie spadła do 2,8 mln. We wspomnianej pierwszej dekadzie XXI w. liczba uprawnionych spadła o ponad 500 tys. (por. Tabela 4).

Tabela 4. Korzystający z pomocy społecznej w latach 2002-2011 (w tys. osób)

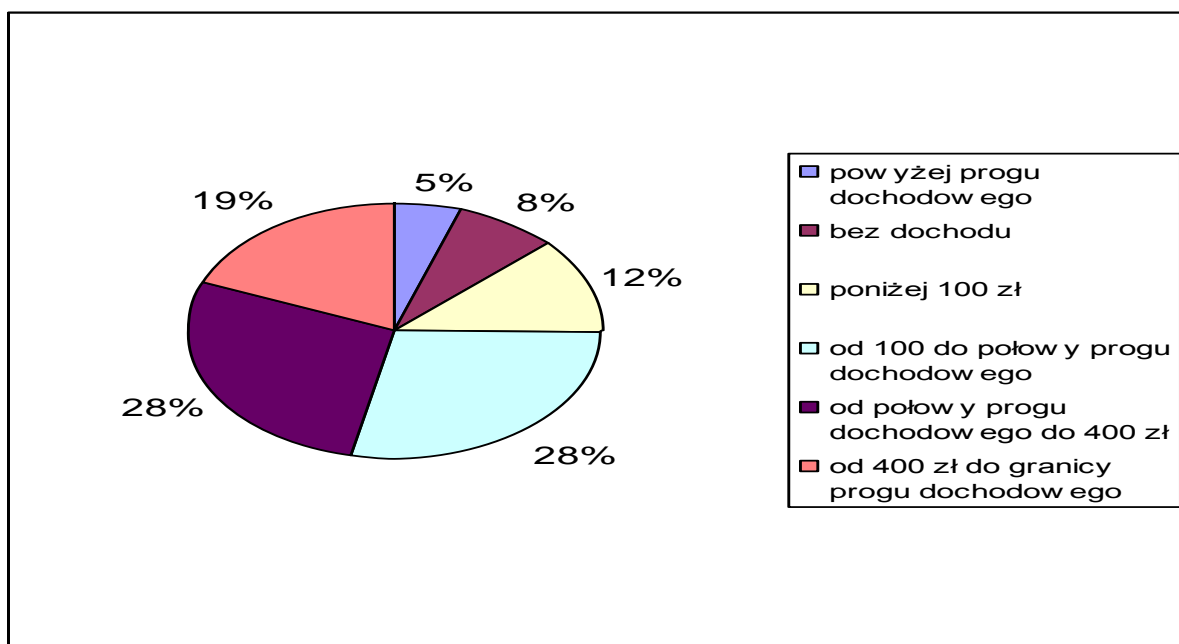
Rok	Liczba osób, którym przyznano świadczenie	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
2002	2 549	1 812	6 105
2003	2 640	1 884	6 258
2004	2 410	1 639	5 384
2005	2 575	1 573	5 023
2006	2 816	1 605	4 968
2007	2 366	1 466	4 383
2008	2 101	1 305	3 834
2009	2 083	1 310	3 738

2010	2 085	1 328	3 681
2011	2 018	1 279	3 457

Źródło: (Broda-Wysocki i Kurowski 2013)

Podobnie dyskusyjna była poprawa sytuacji w zakresie świadczeń rodzinnych. W roku 2011 z takie wsparcia korzystało ponad 1,4 mln rodzin. W porównaniu do roku 2010 ich liczba zmniejszyła się aż o 8,1%. Mimo braku waloryzacji progów 48% rodzin korzystających ze wsparcia w roku 2011 nie osiągało dochodów na osobę przekraczających połowę wartości tego progu (w przypadku rodzin niepełnych odsetek ten wynosił 53%). Były to więc rodziny dotknięte bardzo głębokim ubóstwem. 20% nie miało żadnych dochodów lub dochód nie przekraczający 100 zł na osobę. 5% rodzin korzystało z prawa do utrzymania świadczenia rodzinnego, pomimo nieznacznego przekroczenia progu dochodowego (nie więcej niż o kwotę najniższego zasiłku rodzinnego), jeśli w poprzednim okresie zasiłkowym spełniały warunek kryterium dochodowego. Blisko połowa z tych rodzin w ubóstwo popadła z powodu bezrobocia, a ponad 20% ze względu na sytuację zdrowotną w gospodarstwie domowym (GUS 2011).

Wykres 2. Struktura rodzin korzystających z pomocy społecznej według grup dochodowych w 2011 roku



Źródło: GUS (2011)

Prawdopodobnie pod wpływem tych alarmujących danych Ministerstwo Pracy zdecydowało, iż w roku 2013 skorzysta z ostatnich szacunków PIS i WDR i podniesienie progi dochodowe zarówno w systemie pomocy społecznej, jak i świadczeń rodzinnych. Całą operację rozłożono jednak na etapy, tzn. progi częściowo podniesiono od listopada roku 2013. Kolejna podwyżka planowana jest na listopad roku 2014. Zgodnie z propozycją rządu kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń rodzinnych ma wzrosnąć w dwóch etapach do poziomu 574 zł na osobę dla ogółu rodzin i 664 zł na osobę dla rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym. Obecne kryteria to odpowiednio: 504 zł i 583 zł. Na początku - od 1 listopada br. kryteria wzrosły do odpowiednio: 539 zł i 623 zł. Poziom docelowy (574 zł i 664 zł) byłby osiągnięty za dwa lata, od 1 listopada 2014 r. od 1 listopada 2012 zasiłek rodzinny wynosi miesięcznie: 77 zł na dziecko do 5 lat (wzrost z 68 zł); 106 zł na dziecko w wieku od 6 do 18 lat (z 91 zł); 115 zł na dziecko w wieku od 19 do 24 lat (z 98 zł).

Takie działania, nawet jeśli tłumaczone trudną sytuacją budżetową, nie mogą być ocenione jako efektywne. Nie ograniczyły bowiem „wypadania” osób z systemu wsparcia z przyczyn innych niż wyjście z ubóstwa, nie zrekompensowało skutków zaniechań weryfikacji z lat poprzednich (nie wyrównało strat inflacyjnych), skala rozłożonych na raty podwyżek jest bardzo mała. Trzeba też pamiętać, że WDR i PIS są liczone każdorazowo na cenach z roku poprzedzającego weryfikację (tak określa to

rozporządzenie). A więc weryfikacja z roku 2012, która opracowywana była w roku 2011, odwoływała się do cen z roku 2010. Przy kryzysowej sytuacji i inflacji oznacza to, że zaplanowane podwyżki już na wstępie zostały zniwelowane przez kryzys, a część gospodarstw domowych, dla których szacowane są progi PIS (bo im głównie grozi to niebezpieczeństwo) ponownie znajdzie się poniżej minimum egzystencji. Wedle dotychczas obowiązujących i niestety nieprzestrzeganych zasad, oznaczać to powinno konieczność dokonania „awaryjnej” weryfikacji tego progu bez czekania na upływ trzyletniego oddzielającego takie weryfikacje okresu czasu.

System pomocy społecznej podlega nieustannym zmianom. Liczba zmian w ustawie o pomocy społecznej zmusiła ustawodawcę do wydania tekstu jednolitego ustawy 7 lutego roku 2013 (poz. 182), a już 22 lutego 2013 roku wprowadzono w życie kolejne zmiany (poz. 509).

### **Proponowane zmiany – zarys i wstępne hipotezy**

W październiku 2012 r. pojawiły się w obiegu publicznym (choć trudno uznać jednocześnie, iż doszło do jakiejś szerszej dyskusji eksperckiej czy społecznych konsultacji) nowe propozycje resortu pracy dotyczące pomocy społecznej (Topolewska 2012). Zmiany uzasadniane są m.in. pojawieniem się nowych wyzwań i oczekiwań wobec pomocy społecznej, brakiem rozwiązań ukierunkowanych na profilaktykę i aktywizujących społecznie, nieadekwatną ofertą usług społecznych, niewydolnością instytucji oraz brakiem koordynacji między nimi. Treść propozycji zdaje się wskazywać na daleko idącą przebudowę strukturalną systemu. Ich głównym celem jest rozdzielenie problematyki społecznej na dwa odmiennie funkcjonujące i finansowane segmenty: obszar wsparcia i pomocy społecznej oraz obszar usług socjalnych.

Samo Ministerstwo Pracy zadeklarowało w stworzonych przez siebie założeniach do zmian, że jego priorytetowym celem jest poprawa efektywności systemu, zwłaszcza w sytuacji kryzysu. Sytuacja ta wymaga wprowadzenia nowych rozwiązań zmniejszających ryzyko socjalne dla osób często już korzystających ze wsparcia oraz pomoc tym, którzy dotychczas takiego wsparcia byli pozbawieni. Można przypuszczać, bo nie zostało to wprost wyrażone, że chodzi tu głównie o problem starzenia się populacji i dezintegrację grup społecznych. Problemem stała się także koncentracja działań systemu na „społecznym ratownictwie” i doraźności w łagodzeniu trudnych sytuacji. Na dalszy plan zeszyły zaś funkcje profilaktyczne i aktywizujące.

Proponowane zmiany zgrupowano w cztery założenia: wzmocnienie bezpieczeństwa socjalnego obywateli i rodzin przy jednoczesnym wzroście ich aktywności w rozwiązywaniu problemów życiowych, podniesienie efektywności systemu organizacyjnego pomocy społecznej, wzmocnienie na poziomie gminy i powiatu skuteczności podstawowych narzędzi i instrumentów pracy socjalnej oraz zmiany w obszarze instytucjonalnych form pomocy. Założenia te dotyczą systemu pomocy społecznej (a więc ustawy o pomocy społecznej). Nie odnoszą się natomiast do systemu świadczeń rodzinnych i właściwej dla niego ustawy. Pierwsze, co zatem warto zauważyć, to trudność w określeniu faktu, czy proponowane zmiany dotyczą tylko działań jednego departamentu i jednego podsystemu zabezpieczenia społecznego, czy też mają mieć – choćby w zamyśle i dalszych planach – charakter reformy rozszerzającej się i obejmującej kolejne obszary i instytucje. To do dość istotne, bowiem – jak okaże się za chwilę – obecne rozwiązania oparte na istnieniu progów dochodowych - wyznaczanych jednolitą metodą przez IPiSS, są spójne dla pomocy społecznej i pomocy rodzinie. Proponowana przez MPiPS rezygnacja – przynajmniej werbalna, bo merytorycznie jednak pewna kategoria progowa zostaje chyba jednak zastąpiona przez inną - z kluczowego elementu – progu dochodowego w pomocy społecznej i rezygnacja z szacowania PIS – bez względu na ocenę tego działania – przy jednoczesnym pozostawieniu takich progów w systemie świadczeń rodzinnych i dalszym szacowaniu WDR, spowoduje istnienie poważnej niespójności w całym systemie.

Poniżej przedstawiono najważniejsze konkluzje z analizowanych zmian. Należy zastrzec, że analiza miała charakter absolutnie wstępny, a wnioski z niej płynące powinny mieć raczej status hipotez i problemów do dyskusji. Jej celem jest zwrócenie uwagi na najważniejsze – wybór siłą rzeczy dokonany przez autora – propozycje. Czas na stawianie pytań i dyskusję wydaje się uciekać, choć w propozycjach nie zapisano wprost proponowanej daty ich wprowadzenia.

### *1. wzmocnienie bezpieczeństwa socjalnego obywateli i rodzin przy jednoczesnym wzroście ich aktywności w rozwiązywaniu problemów życiowych*

Autorzy zmian proponują przeformułowanie celów pomocy społecznej. Chodzi o podkreślenie działań profilaktycznych i aktywizujących. Rola świadczeń pieniężnych ma być przeformułowana tak, żeby stanowiły uzupełnienie działań aktywizujących oraz miały funkcję motywującą. Głównym celem jest tu odbudowa aktywności zawodowej gospodarstwa domowego. Zapewne nie zapomina się w całości propozycji o osobach starszych i

niepełnosprawnych, jednakże warto zwrócić uwagę na podkreślenie aktywizacji zawodowej. To prawda, że dochód z pracy powinien stanowić podstawowe źródło utrzymania. Z pomocy społecznej korzystało jednak wiele osób albo do pracy niezdolnych, albo zdezaktywizowanych długotrwale, których powrót na rynek pracy jest trudny, zwłaszcza w sytuacji kryzysu. Warto też zauważyć, że posiadanie pracy przynoszącej dochód nie w każdym przypadku zapewniało wszystkim pracownikom środki pozwalające na zaspokojenie podstawowych potrzeb. W latach 1999-2005 około 4% pracujących żyło w gospodarstwach o dochodach poniżej linii ubóstwa wyznaczonej przez minimum egzystencji. Obecnie sytuacja uległa nieznacznej poprawie, jednak dalej tak niskie dochody osiąga ok. 2 % pracowników, których zapewne można określić mianem *working poor* (Bukowski, Magda 2013, s. 120). Nie negując zatem tak sformułowanego priorytetu, wyrażonego choćby w nazewnictwie usług – profilaktyczne, aktywizujące, interwencyjne, warto jednak zastanowić się, czy nowa struktura systemu nie będzie marginalizować poprzez swój układ tych osób, które są „trudnozatrudnialne” lub niezdolne do pracy i czy oferowane dla nich działania nie będą miały charakteru szczątkowego. System bowiem nie powstaje w „wyzerowanej” rzeczywistości, lecz w obciążonej już szeregiem problemów z przeszłości.

Na uwagę zasługuje próba wzmocnienia zasad subsydiarności i solidarności. Być może tym właśnie motywowana jest chęć wprowadzenia tzw. sąsiedzkich usług opiekuńczych. Problemem może być jednak nadmierna biurokratyczna obudowa takiej usługi (szkolenia, umowy, procedury wyłączenia takiej działalności z regulacji dotyczących własnej działalności gospodarczej itp. – autorzy propozycji o tym wszystkim piszą, ale przy tak szczegółowych uregulowaniach, odwołujących się raczej do drobiazgowej kontroli niż zaufania i kapitału społecznego, działania te mogą rozwijać się słabo i napotykać na podobne przeszkody, jak np. problem legalnego zatrudniania nian do dzieci). Przewidziano także szereg usług świadczonych w mieszkaniach chronionych, treningowych i wspomaganych. W stosunku do obecnie obowiązujących przepisów (Rozporządzenie Ministra Pracy i Spraw Socjalnych w sprawie mieszkań chronionych, Dz. U. z 22 marca 2012 roku, poz. 305) proponuje się zatem wprowadzenie dodatkowych kategorii mieszkań – obok chronionych pojawiają się mieszkania treningowe i wspomagane. Nie są to nazwy zupełnie nieznane. Mieszkania treningowe funkcjonowały już na zasadzie alternatywy, zwłaszcza dla osób niepełnosprawnych, które dzięki temu nie musiały funkcjonować w DPS-ach. Finansowane były z projektów organizacji społecznych i samorządów. Podobnie funkcjonowały mieszkania wspomagane, których lokatorzy (osoby niepełnosprawne, opuszczający placówki

wychowawcze, osoby starsze) objęci byli kompleksową opieką terapeutyczną, psychologiczną, socjalną.

Bez wnikania w definiowanie kategorii tych mieszkań warto zauważyć, iż już obecnie system boryka się z chronicznym niedoborem jakichkolwiek mieszkań, czy to dla osób opuszczających placówki wychowawcze (domy dziecka), czy długotrwale bezrobotnych, czy wreszcie komunalnych (problem samorządów). Można chyba wyrazić obawę, że takie zapisy, choć z gruntu bardzo atrakcyjne i pozytywne społecznie, bo sugerujące, że to, co było dotychczas wyłącznie domeną działań społecznych może być objęte wsparciem publicznym, mają ograniczone szanse na realizację i bez określenia jasnych zasad funkcjonowania takich rozwiązań zaklasyfikować je w kategoriach wizji, które obecnie nie mają gwarancji realizacji.

Jedną z największych zmian w ramach omawianego założenia pierwszego jest rezygnacja z dotychczasowego progu dochodowego w pomocy społecznej i zastąpienie go nową kategorią Minimalnego Dochodu Socjalnego (MDS). Warto temu zagadnieniu poświęcić proporcjonalnie więcej miejsca. MDS ma zastąpić próg dochodowy i – będący formalną pomocą w jego ustalaniu i szacowany raz na 3 lata – PIS. MDS ma być dochodem gwarantującym zaspokojenie potrzeb egzystencjalnych rodziny na poziomie podstawowym. Wydaje się jednak, odwołując się do dotychczasowej dość ograniczonej dyskusji na ten temat, że stanowisko ministerstwa w tym zakresie ewoluuje. Kierunek tej ewolucji trudno ocenić jednoznacznie pozytywnie. Początkowo bowiem MDS został określony jako „niezbędny do oceny braku wartości i zdolności samodzielności ekonomicznej”. Dochód ten miałby być szacowany niezmienną metodą ekspercko-koszykową. Jego wartość – i tu rzecz ciekawa – „powinna być określona na poziomie minimum egzystencji i powinna podlegać weryfikacji rocznej w zależności od wskaźnika inflacji” (prezentacje Ministerstwa z roku 2012). W omawianych obecnie propozycjach autorzy mówią wprost o „skróconej procedurze weryfikacji”, która będzie następowała co roku w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, określanych – uwaga – w minimum egzystencji. Minimum egzystencji szacowane jest obecnie przez IPiSS w cyklu rocznym, a wyniki tych szacunków udostępniane pod koniec pierwszego kwartału danego roku. Wprost twierdzi się, że dynamika minimum socjalnego będzie stanowiła podstawę do przeprowadzenia weryfikacji MDS. Wyniki tych weryfikacji miałyby być ogłaszane na początku IV kwartału każdego roku. Jednocześnie zrezygnuje się z szacowania PIS. Dotychczas jednak weryfikacja progów dokonywana przez ministerstwo była nie tylko sporadyczna (częściowa w roku 2006 i większa w roku 2012 – rozłożona na raty), ale i miała mniejszą dynamikę niż minimum egzystencji.



Powstają tu dwa problemy. Pierwszy to problem metodologiczny. Minimum egzystencji jest szacowane metodą ekspercko-koszykową. MDS ma brać go za podstawę ale zmiany mają mieć charakter tylko cenowy (weryfikacja uproszczona). Trudno stwierdzić, czy takie rozwiązanie będzie tańsze czy droższe. Z metodologicznego punktu widzenia nie jest do końca spójne. Pojawia się też pytanie – po co w ogóle MDS? Może podstawowym miernikiem w tej dziedzinie uczynić minimum egzystencji? No właśnie, stąd drugi problem.

MDS w warstwie werbalnej nawiązuje do kategorii minimalnego dochodu gwarantowanego (MDG). O jego idei w pomocy społecznej pisano już w Polsce w 1993 r. (por. Szumlicz 1993), Wówczas zdefiniowano MDG jako „system rozwiązań prawno-organizacyjno-finansowych, który daje obywatelowi prawo roszczenia o posiadanie minimum środków służących jego utrzymaniu, które to minimum jest określane przez rząd, gwarantowane przez państwo i finansowane z podatków”. Istotne jest, że ma on charakter prawa – a więc roszczeniowy, a nie uznaniowy (Szumlicz 1993, s. 13-14). W obecnie toczonych dyskusjach przytoczona koncepcja J. Szumlicz jest określona jako koncepcja umiarkowana (por. Szarfenberg 2010). MDG nie ma, co prawda, jednolitej konstrukcji w państwach, w których funkcjonuje (z perspektywy prawno-instytucjonalnej dla MDG kluczowe są: Europejska Karta Społeczna z roku 1961 i zrewidowana w roku 1996 (zwłaszcza artykuły 13 i 30) – Polska nie ratyfikowała zrewidowanej Karty, Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych z roku 1989 (zwłaszcza artykuł 10 i 25), Zalecenie w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających zasobów oraz pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej (92/441/EWG) i w sprawie zbieżności celów i polityk ochrony socjalnej (92/442/EWG) oraz w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (2008/867/WE). Są to ogólne zalecane przez UE rozwiązania, ale nie ma wymogów, które zmuszałyby do ich przyjęcia w danym państwie.

Czy obecna propozycja zastąpienia kategorii PIS przez MDS ma istotne konsekwencje? MDS, zachowując dotychczasową metodę szacowania, miałby być odnoszony do minimum egzystencji (a nie do wydatków z I kwintyla) i podlegać rocznej (a nie co trzy lata) weryfikacji w odniesieniu do wskaźnika inflacji (nie w sposób bardziej złożony, jak dotychczas PIS). Z powyższego trudno nie wyciągnąć wniosku, iż: po pierwsze, w pomocy społecznej główną linią staje się jednak minimum egzystencji, a po drugie: wskaźnik inflacji z czynnika pomocniczego urasta do głównego parametru weryfikacji (i zastępuje odniesienie do realnych wydatków gospodarstw z I kwintyla). W jakiej mierze w końcu dynamika wzrostu MDS będzie odpowiadała dynamice wzrostu minimum egzystencji? Czy będzie to skala jeden do jednego, modyfikowana corocznie? Czy też pojawi się jakiś współczynnik ograniczający

to porównanie co do skali lub co do czasu (np. połowa dynamiki minimum egzystencji lub cała wartość dynamiki w roku x stosowana także w latach następujących po roku x)?

Takie metodologiczne usytuowanie nowej kategorii MDS prowadzić może do usankcjonowania – obserwowanego od kilku lat – zawężenia zakresu świadczeń w pomocy społecznej: z celu ochrony I kwintyla gospodarstw (20% populacji) schodzimy do linii minimum egzystencji (w 2011 r. 6,7% populacji). Natomiast prostsza, ale tylko inflacyjna weryfikacja wartości progu – nawet jeśli prowadzona trzy razy częściej niż dotychczasowa – pominie rzeczywiste zmiany w zachowaniach ubogich gospodarstw domowych.

Nie jest także jasne, kto miałby zająć się szacowaniem wartości MDS. Jeśli ma być to kategoria o dość uproszczonej formie weryfikacji, nie jest wykluczone, że rolę tę pełnić będzie sam resort pracy. Ograniczenie roli placówki naukowej, pozornie uprościłoby proces opracowania danych oraz przygotowanie konsultacji. Stracony zostanie jednak walor społeczny, wynikający z faktu prezentacji wyników przez niezależnych badaczy, którzy mogą wystąpić (i występowali) z obiektywnym, czasem i krytycznym głosem na posiedzeniach Komisji Trójstronnej.

Z dotychczas przedstawionych propozycji nie wiadomo, czy podobne zmiany dotkną zasiłków rodzinnych. Wprowadzenie MDS kosztem koszyków PIS, przy pozostawieniu niezmiennych koszyków Wsparcia Dochodowego Rodzin może prowadzić do systemowych niespójności: pomoc społeczna i świadczenia rodzinne, mimo, że są regulowane odrębnymi ustawami, nie stanowią przecież niezależnych rzeczywistości. Być może jest i tak, że obniżanie standardów pomocy społecznej i utrzymywanie standardów świadczeń rodzinnych jest celowym działaniem politycznym. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że takie rozwiązania zamiast łagodzić, doprowadzić mogą do pogłębienia rozwarstwienia i zwiększenia problemów wśród uboższych warstw społecznych, nawet jeśli w niektórych przypadkach proponuje się nie wliczanie niektórych świadczeń do MDS, np. zasiłku pielęgnacyjnego, co może prowadzić do skromnego podwyższenia otrzymywanych teraz świadczeń (por. Broda-Wysocki i Kurowski 2013).

Wraz z wprowadzeniem MDS proponuje się też wprowadzenie zasiłku socjalnego, który miałby stanowić różnicę między poziomem MDS a posiadanymi dochodami rodziny. To konstrukcja odwołująca się do rozwiązań stosowanych przy minimalnym dochodzie gwarantowanym. Trudno ją krytykować. Trzeba jednak zauważyć, iż zasiłku, nawet w wymiarze minimalnym, nie dostaną osoby, które nie będą chciały współpracować z pracownikiem socjalnym. Nie jest to więc realizacja uniwersalnej idei dochodu minimalnego gwarantowanego każdemu. Wypada także powtórzyć pytanie o poziom/wysokość MDS. Jeśli

będzie on na poziomie minimum egzystencji lub niewiele wyższym, wówczas i wysokość proponowanego świadczenia będzie bardzo skromna (dolną jego wartość zapisano na poziomie 10% MDS). Zasiłek ten, mający zastąpić zasiłki stałe i okresowe, docelowo finansowany ze środków publicznych oraz warunkowany podpisaniem kontraktu socjalnego, stanowi zresztą tylko część propozycji. Uproszczony katalog świadczeń ma obejmować jeszcze socjalny dodatek motywacyjny (50% zasiłku socjalnego w formie pieniężnej lub bezgotówkowej) i wypłacany w warunkach prawidłowej realizacji kontraktu socjalnego oraz socjalną dopłatę do usług interwencyjnych (jako dodatek zwłaszcza dla osób starszych i niepełnosprawnych realizowany w formie zadań zleconych gminie, wyliczany jako różnica między kosztem usługi wedle kosztów, które ponosiłaby gmina, gdyby ją realizowała, a kosztami, jakie poniosła dana osoba). Motywacyjny charakter świadczeń zapewne należy ocenić pozytywnie. Intencje reform są tu właściwe. Kluczem pozostaje jednak wciąż wysokość świadczenia podstawowego i metoda jego szacowania oraz waloryzowania.

## *2. Podniesienie efektywności systemu organizacyjnego pomocy społecznej*

W obrębie założenia drugiego, dotyczącego podniesienia efektywności systemu pomocy społecznej, zaproponowano szereg zmian instytucjonalnych. Zmiany te prowadzą do powstania nowej struktury organizacyjnej systemu na poziomie gminy i powiatu. Głównym zamierzeniem jest tu oddzielenie pracy administracyjnej i księgowej od pracy socjalnej i świadczenia usług socjalnych. Ośrodki Pomocy Społecznej mają zostać przekształcone w Centra Pomocy i Usług Socjalnych (GCPiUS dla wsi i MCPiUS dla miast). Już sam ten fakt zmiany nazwy ma poprawić wizerunek tej instytucji oraz sprzyjać zmniejszeniu roszczeniowości osób wymagających wsparcia. Co do pierwszego, można się w jakiejś mierze zgodzić. Nazwa zapewne ma znaczenie dla wizerunku. Ale co do drugiego założenia, powstają wątpliwości. To tak, jakby zakładać, że przemianowanie np. urzędu ds. bezrobocia na urząd ds. zatrudnienia przyczyni się do zmiany nastawienia osób pozbawionych pracy, a nawet może zmniejszenia bezrobocia. Jednym słowem, nie wydaje się, by zmiana nazwy dotychczasowych OPS-ów wpłynęła na skalę zjawiska ubóstwa i zmianę zachowań osób nim dotkniętych, zwłaszcza długotrwale a przez to niekiedy recydywnie korzystających ze wsparcia. Na szczeblu powiatu Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie mają być zastąpione przez Powiatowe Centra Pomocy i Usług (PCPU), w miastach MCPiUS (zastąpi wszystkie spotykane nazwy czyli MOPS-y, Miejskie Centra Pomocy Społecznej i Miejskie Centra Pomocy Rodzinie). W ramach każdego CPiUS zakłada się wyodrębnienie dwóch działów:

działu pracy socjalnej i działu usług socjalnych. Fakultatywnie samorzady mogłyby wyodrębnić jeszcze, dla poprawienia efektywności instytucjonalnej CPiUS, obsługę finansową (dla której przewidziano nazwę Kasy Wsparcia Dochodowego). Oddzielenie pracy socjalnej od działań administracyjnych wydaje się kierunkiem pożądanym (założono, że praca w obsłudze kasowej nie można będzie łączyć personalnie z wykonywaniem pracy socjalnej). Powstaje jednak wrażenie, że wraz z tym działaniem rozbudowie ulegają struktury biurokratyczne. Wypadałoby zatem domagać się wyliczenia kosztów funkcjonowania takiego systemu w porównaniu z kosztami ponoszonymi obecnie. Do wskaźników efektywności pomocy zaliczyć bowiem wypada nie tylko jej skuteczność, ale i koszt całkowity takich działań (nie tylko zatem wysokość wsparcia finansowe czy wartość pomocy niepieniężnej ale także koszty administracyjne).

Wśród zadań przewidzianych dla najniższego szczebla samorządu, obok organizowania systemu pomocy, wypłaty świadczeń, świadczenia usług socjalnych itd., na uwagę zasługuje obowiązek tworzenia corocznej diagnozy oraz monitoringu sytuacji społecznej w gminie, z czego mają następnie wynikać rekomendacje dla Rady Gminy. Dobra diagnoza jest na pewno odpowiednią podstawą dla planowania i podejmowania działań oraz szacowania ich kosztów. Pytanie jak ta propozycja ma się do tzw. oceny zasobów pomocy społecznej? Zgodnie z art. 16a ustawy o pomocy społecznej, gmina, powiat i samorząd województwa przygotowują ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Ust. 4 powołanego wyżej artykułu stanowi, iż organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawia co roku do dnia 30 kwietnia odpowiednio radzie gminy, radzie powiatu, a do dnia 30 czerwca sejmikowi województwa jednostki samorządu terytorialnego, ocenę zasobów pomocy społecznej. Ocena wraz z rekomendacją jest podstawą do planowania budżetu na rok następny. Może dlatego warto by zastanowić się, czy tego typu diagnoza ma odwoływać się do już istniejących standardów, czy też ma być odrębnym i nowo zaprojektowanym instrumentem diagnostycznym. Już dziś zauważa się duże różnice w sprawozdawczości gmin w zakresie pomocy społecznej. Niebezpieczeństwem jest tu mało profesjonalne podejście gmin do tego zadania (oznacza to nie tylko traktowanie go marginalnie, ale również korzystanie z usług firm, które oferują tego typu diagnozy na zasadzie bardzo ujednoliczonego wzoru).

Dla zadań powiatu nie przewidziano, poza nazwą instytucjonalną i propozycją zmian wewnątrz struktury urzędu, modyfikacji w zakresie działania, pozostawiając na tym poziomie sprawy rodzinne, cudzoziemców itd. Natomiast nowym akcentem, zgodnie z duchem zasady subsydiarności, jest szersze dopuszczenie, poprzez tworzenie warunków formalnych i

prawnych, do wykonywania usług socjalnych na obszarze gminy podmiotów niepublicznych. To wiąże się ze stworzeniem nowego statusu – Agencji Usług Socjalnych, który miałby być nadawany przez marszałka danego województwa na okres 5 lat. Każdy podmiot ubiegający się o taki status musiałby zatrudniać co najmniej dwóch pracowników socjalnych, wykonywać działalność pożytku publicznego (nie wskazano jednak wprost, czy miałby posiadać także status organizacji pożytku publicznego, jeśli byłaby to organizacja społeczna), działać na tym polu od minimum dwóch lat, zrealizować minimum dwa projekty na rzecz społeczności lokalnej w obszarze aktywizacji społecznej lub zawodowej oraz dysponować odpowiednią bazą lokalową. Status przewidziano dla organizacji społecznych oraz spółdzielni socjalnych, jak również dla podmiotów założonych przez osoby fizyczne i działających na zasadzie prowadzenia działalności gospodarczej. Wypada sformułować tu pytanie – czy taka różnorodność podmiotów, które mogą starać się o uzyskanie nowego statusu jest wskazana? Trudno wyobrazić sobie konkurencję organizacji społecznych, organizacji samopomocowych i spółdzielni socjalnych oraz podmiotów gospodarczych. Czy tworzenie nowego statusu jest w ogóle konieczne? Czy nie można oprzeć się o istniejący status pożytku publicznego, nawet jeśli wymagałby modyfikacji? Otrzymamy bowiem sytuację, w której organizacja społeczna po otrzymaniu statusu pożytku publicznego będzie musiała ubiegać się o kolejny status agencji usług socjalnych, żeby móc sprawnie działać na polu wsparcia najuboższych. To chyba raczej wydłuża i utrudnia działania zwłaszcza społeczne.

Wraz z powyższymi propozycjami postanowiono także wprowadzić standard usług socjalnych. To idea dyskutowana od dawna zwłaszcza na styku dotychczasowej współpracy systemu pomocy społecznej z organizacjami społecznymi, gdzie są one głównymi organizatorami i realizatorami pomocy, np. w przypadku osób bezdomnych. Proponuje się, by wprowadzić określenie na minimalny i optymalny standard usługi socjalnej. Jeżeli w systemie ma pojawić się zamawianie usług to bez wątpienia ich wycena wymaga określenia jakichś standardów. To nie podlega dyskusji. Powstaje jednak inny problem – określenie standardu minimalnego jest działaniem pożądanym. Pewne wątpliwości budzi natomiast kwestia określenia standardu optymalnego. Czy realizacja usług na takim optymalnym poziomie będzie finansowana ze środków publicznych, czy ograniczy się ono do minimum, a różnicę między optimum a minimum organizacja będzie mogła (lub będzie musiała) pokrywać z własnych lub pozyskanych w inny sposób środków? No i czy tak określone optimum nie będzie oznaczało zarazem maksymalnego dostępnego w danych warunkach standardu? Żaden działający zwłaszcza na zasadach komercyjnych podmiot, nie będzie z własnych środków starał się o zrealizowanie usług na wyższym niż wymagany i opłacanym poziomie.

Problemem jest też uzgodnienie takich standardów. Czy mają one być określone drogą decyzji administracyjnej, czy w formie jakiejś bardziej zdemokratyzowanej procedury, uwzględniającej np. opinię organizacji społecznych? Prowadzone na dość dużą skalę w latach 2008-2013 badania jakościowe na Mazowszu pokazały, iż problem z określeniem treści tego typu standardów mają zarówno ośrodki pomocy społecznej, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych. Ponadto OPS-y widzą dla siebie rolę zamawiającego, płatnika i kontrolera, zaś NGO's – wykonawcy. Ponieważ pozycja organizacji społecznych jest w tym układzie często słabsza, można przypuszczać, iż ich postulaty w zakresie określania tych standardów mają ograniczoną szansę realizacji (por. Pawłowski, Broda-Wysocki 2013, s. 122-123).

W ramach tego reformatorskiego założenia proponuje się także tworzenie możliwości usług elektronicznych (np. e-formularze). To dobry trend, zakłada jednak wyposażenie osób, które miałyby z niego korzystać w pewne podstawowe umiejętności cyfrowe oraz ewentualny dostęp do nich. Nie chodzi tu tylko o osoby skrajnie ubogie czy ze środowisk zaniedbanych. Chodzi także o osoby starsze, wobec których należałoby się zastanowić nad skalą tzw. e-wykluczenia.

### *3. Wzmocnienie na poziomie gminy i powiatu skuteczności podstawowych narzędzi i instrumentów pracy socjalnej*

Założenie trzecie dotyczy pracowników socjalnych. Propozycje reform zakładają wprowadzenie do systemu kształcenia pracowników socjalnych nowych specjalizacji. Zasadniczo proponuje się trzy takie specjalizacje: asystentura i mediacja socjalna, organizator usług socjalnych i animator społeczności lokalnych. Pierwsza ma mieć charakter profilaktyczny, druga interwencyjny, a trzecia – aktywizacyjny. Jednocześnie ma nastąpić uwolnienie pracownika socjalnego od licznych, obciążających go teraz prac administracyjnych. To założenie wydaje się mieć w tym momencie charakter modelowy. Trudno sobie bowiem wyobrazić szybkie przejście na taki typ wykonywania pracy socjalnej. O ile bowiem można pewnie dość szybko odciążyć administracyjnie pracowników socjalnych, o tyle wykształcenie nowych pracowników wedle zmienionych standardów lub modyfikacja kwalifikacji obecnie wykonujących ten zawód, musi jednak chwilę potrwać. Powstają zatem pytania o okres przejściowy, czyli czas, gdy wdrożony będzie nowy model pomocy społecznej, a nie będzie jeszcze odpowiednio pod niego wyprofilowanych kadr? Czy zmiany te zostały uzgodnione z ośrodkami kształcącymi pracowników socjalnych na różnych poziomach? Czy przemyślano system modyfikowania kwalifikacji obecnych pracowników,

względnie uznawania już posiadanych specjalizacji? Stwierdzono, że docelowo na pracownika socjalnego powinno przypadać „50 kartotek”. Znając obecne realia (według sprawozdania MPiPS-03 za rok 2012 mieliśmy 19 595 pracowników socjalnych) powstaje pytanie, w jakiej perspektywie czasu ów cel chciałoby się osiągnąć? Rozbudowa instytucjonalna oraz zmniejszenie liczby osób i rodzin wspomaganych na pracownika oznacza konieczność zaangażowania istotnych funduszy. Czy zostało to dostatecznie przewidziane i czy nie będzie miało wpływu na wysokość świadczonej dotychczas pomocy?

Również w tym obszarze zawarto propozycje modyfikujące dotychczasowe rozumienie kontraktu socjalnego. Postanowiono podzielić go na rodzinny i grupowy. To propozycja uelastyczniająca formułę kontraktu, która w niezmiennym praktycznie kształcie funkcjonuje od roku 2005. Wydaje się to dobrym kierunkiem działań, choć formuła działań grupowych, mających wspierać inicjatywy sąsiedzkie i działania w ramach małych wspólnot (wsi, osiedli) wymaga chyba jeszcze doprecyzowania merytorycznego (w odniesieniu do samych działań, jak i kompetencji wymaganych od pracownika socjalnego). Najnowsze badania (CBOS 2012) pokazują, że Polacy są skłonni przekazywać raczej datki pieniężne (62% deklaracji) niż poświęcić własny czas i pracę (w 15% czynili to najczęściej młodzi ludzie z większych miast), choć jednocześnie ogólne zaangażowanie w działalność dobroczynną zwiększa się stopniowo na przestrzeni ostatnich lat. Co Polacy myślą o pomocy społecznej, to dziś trudno ustalić. Ostatnie badanie społeczne na ten temat prowadzone było przez CBOS w roku 2008 (CBOS 2008).

#### *4. Zmiany w obszarze instytucjonalnych form pomocy*

Ostatni obszar zmian to kwestia instytucjonalnych form pomocy, a zwłaszcza problem tzw. domów pomocy społecznej. Propozycje, kierując się zdaniem autorów reform, zasadą sprawiedliwości społecznej dążą do większej korelacji między odpłatnością za pobyt w DPS a stanem majątkowym rodziny lub osoby korzystającej z takiej pomocy. Osoba posiadająca znaczniejszy majątek, miałaby być zobowiązana do pokrywania kosztów swojego pobytu nie tylko z dochodu, który może być niewystarczający, ale także z majątku, który wówczas winien być zbywany lub z oszczędności (chyba że będą one wynosiły nie więcej niż 20 tysięcy złotych). Kierownicy DPS mają zyskać prawo do kierowania pytań do instytucji bankowych w tym zakresie. To rozwiązanie wydaje się, z jednej strony, uzasadnione. Istotnie bowiem wśród osób starszych występują dysproporcje finansowe i niektóre z nich są w stanie opłacić konieczne usługi bez korzystania z mechanizmów redystrybucyjnych. Z drugiej

strony, poszerzanie podmiotów administracyjnych mających dostęp do tajemnicy bankowej może być potencjalnym obszarem nadużyć. Można się bowiem spodziewać różnego typu form przekazywania majątku lub oszczędności celem uniknięcia jego przeznaczenia na opłacenie pobytu w DPS, który w takim wypadku musi pozostać dotowany. Rozwiązania te także nie proponują nic w zakresie już widocznych problemów. Deficyt finansowy tych domów to ważna kwestia, ale jeszcze poważniejszą jest deficyt miejsc dla osób starszych i niesamodzielnych oraz perspektywa zmian demograficznych i przyrost liczby osób starszych. Nie bardzo zatem wiadomo, czy proponowane rozwiązania mają charakter bardziej doraźny (likwidacja deficytu przy obserwowanym paradoksalnie spadku liczby podopiecznych), czy jednak umożliwiają podjęcie dyskusji o dalszych perspektywach systemu opieki instytucjonalnej w starzejącym się społeczeństwie (stąd użycie słowa paradoksalny w poprzednim nawiasie, przybywać będzie bowiem samotnych osób starszych).

## **Wnioski**

Warto na zakończenie sformułować kilka wniosków natury podsumowującej:

1. w zasadzie trudno znaleźć w omawianych propozycjach reformy systemu pomocy społecznej daty ich wprowadzenia w życie. Jediną wskazówką są tu szacunki MDS, które wykonano od roku 2015 do roku 2018, kierując się dynamiką minimum socjalnego za rok 2012 (nie zaznaczono jednak, dla jakiego typu gospodarstwa domowego ową dynamikę zacytowano). To skłania jednak do pytania o harmonogram wprowadzania i dopracowanie propozycji tak kluczowej dla całego systemu.
2. bardzo dyskusyjna jest kategoria MDS. Z jednej strony reformy proponują bowiem odejście od kategorii dochodowych, z drugiej – takie powstaje przynajmniej wrażenie – w zasadzie dążą do ich określenia na zmodyfikowanym poziomie. Poziom ten pod pewnymi względami może być wyższy (nie wliczanie do MDS kwot nowych świadczeń socjalnych), z drugiej jednak znacznie niższy (odwoływanie się do minimum egzystencji jako miary a nie linii alarmowej). Rodzi to obawy, że zaniechania w obecnym systemie (brak cyklicznych przewidzianych prawem waloryzacji) próbuje się zastąpić przez uproszczenie mechanizmu waloryzacji (co samo w sobie może przynieść korzyści ale i liczne problemy) i oparcie go o niższe standardy wyjściowe.
3. zmiany instytucjonalne mają bardzo szeroki zakres. Wiele z nich podyktowanych jest chęcią rozbudowy działań profilaktycznych lub aktywizujących, jak również



odciążeniem pracowników socjalnych. To zapewne dobry kierunek zmian. Powstaje jednak pytanie o możliwości ich realizacji. Czy nie jest tak, iż niektóre założenia – o czym pisano w ekspertyzie – mają jedynie charakter fasadowy? Czy niektóre rozwiązania nie będą wiązały się ze znacznym wzrostem kosztów administracyjno-biurokratycznych, co może odbić się na dostępności środków przeznaczanych bezpośrednio na pomoc dla wymagających tego osób, rodzin i grup społecznych?

4. powstaje bardzo ważny problem spójności systemu pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych. W dotychczasowym systemie szacowano dwa progi na potrzeby ustalania kryteriów dochodowych – był to Próg Interwencji Socjalnej (na potrzeby pomocy społecznej, odnoszony do wydatków I kwintyla) i Wsparcie Dochodowe Rodzin (na potrzeby świadczeń rodzinnych, odnoszony do wydatków II kwintyla). Czy likwidacja PIS oznacza także jednoczesną likwidację WDR (o tym w propozycjach reform nic nie napisano), czy też gruntownej reformie podlega tylko pomoc społeczna, a system świadczeń rodzinnych pozostaje bez zmian? Czy zmiana odniesienia ustalania standardu życia gospodarstw najuboższych (z I kwintyla, a więc 20% najmniej zarabiających) na minimum socjalne (a więc 6,7% wedle danych z 2011) roku to nie jest nadmierne ograniczenie definicji ubóstwa wyłącznie do ubóstwa skrajnego? Wszak w koszykach minimum egzystencji nie ma szacowanych wydatków na transport, edukację, kulturę i wypoczynek. Szczątkowo obecne są wydatki na zdrowie. Czy w takiej sytuacji to dobry próg odniesienia? PIS zawierał jednak nieco inne koszyki, które w żadnym wypadku nie były kopią minimum egzystencji. No i co z WDR? Czy pozostanie bez zmian (wówczas system będzie jednak mało spójny), czy też także zostanie zmieniony (wówczas jednak trudno będzie wyobrazić sobie hipotetyczną redukcję odniesienia z II kwintyla do minimum egzystencji).
5. kadry pomocy społecznej to niezwykle ważny komponent dotychczasowego i planowanego systemu. Odciążenie pracowników socjalnych od pracy administracyjnej i zmniejszenie liczby osób, z którymi mają pracować, to kierunek bardzo pożądaný. Rozbudowa i wyposażanie ich w nowe kwalifikacje również jest pożyteczne i niezbędne w zmieniającej się rzeczywistości. Nie trwa jednak chwilę. Wykształcenie nowych kadr lub zmiana kwalifikacji obecnych, jeśli ma być wykonana dobrze, wymaga szeregu uzgodnień, napisania nowych programów edukacyjnych, współpracy ze środowiskiem samych pracowników socjalnych. Taka zmiana ma szansę stać się zmianą jakościową, jeśli będzie przygotowana odpowiedzialnie i jeśli przeznaczy się

na nią jednak minimum niezbędnego czasu. Prosta rozbudowa struktur administracyjnych raczej nie przyniesie pożądanego efektu.

6. ostatni wniosek ma charakter najbardziej ogólny. Z całości propozycji nie wyłania się konsekwentny model pomocy społecznej. Patrząc na rozbudowę sfery instytucjonalnej nowego systemu nie jest jasne czy system ma być w przyszłości bardziej uniwersalny czy bardziej selektywny, choć propozycje obniżania progów dochodowych i tworzenie możliwości odmawiania nawet minimalnego wsparcia tym, którzy nie wykazują gotowości do współpracy z instytucjami pomocy społecznej sugerują, że zmierza w kierunku drugiego typu? Czy zmiany motywowane są jakimś długofalowym planem dostosowania systemu choćby do zmian demograficznych czy raczej bardziej doraźnymi potrzebami budżetowymi? W jaki sposób ma być mierzona efektywność nowego systemu? Nie zaproponowano w tej mierze żadnych narzędzi ani wskaźników. Ograniczenie liczby osób korzystających z pomocy może uchodzić za jego efektywność, ale równie dobrze może być konsekwencją zawężania definicji ubóstwa i „ograniczenia” wejścia do systemu. Ubóstwo w takim wypadku dalej pozostanie istotnym problemem społecznym. Nie będzie tylko już ubóstwem urzędowym, dostrzeganym i zwalczanym ze środków publicznych.

## **Bibliografia:**

- Broda-Wysocki P. (1999), Pomoc społeczna. Pomagać i motywować do indywidualnej aktywności, w: S. Golinowska (red.), Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego. W kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności, Warszawa.
- Broda-Wysocki P. (2003), Stare i nowe funkcje pomocy społecznej, w: B. Balcerzak-Paradowska (red.), Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji, Warszawa.
- Broda-Wysocki P. (2008), Wykluczenie a koncepcje funkcjonowania welfare state, w: W. Bokajło i A. Paczeński (red.), Równość w Unii Europejskiej – teoria i praktyka, Wrocław.
- Broda-Wysocki P. i Kurowski P. (2013), Próg interwencji socjalnej czy minimalny dochód socjalny?. Refleksja nad propozycjami zmian w pomocy społecznej, w: Polityka Społeczna nr 4.
- Bukowski M i Magda I. (2013), Ubóstwo i praca, Warszawa.
- CBOS (2008), Komu i jak pomagać? Pomoc społeczna w opinii Polaków, Komunikat z badań BS/140, Warszawa.
- CBOS (2012), Dobroczynność Polaków w czasach światowego kryzysu, Komunikat z badań BS/15, Warszawa.
- Danecki J. (1998), Uwagi o kwestiach społecznych, w: Polityka Społeczna nr 3.
- Domański H. (2002), Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych, Warszawa.
- Golinowska S. (2010), Polityka wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce w minionym dwudziestoleciu, w: Polityka Społeczna nr 9.
- Golinowska S. i Topińska I. (2002), Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania, Warszawa.
- GUS (2011), Dzieci korzystające ze świadczeń pomocy społecznej w 2011 roku w Polsce, Warszawa.
- Kaźmierczak T. i Łuczyńska M. (1998), Wprowadzenie do pomocy społecznej, Katowice.
- Kłós B. (2003), Minimalny dochód gwarantowany w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych Kancelarii Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 1022, Warszawa.
- Kurowski P. (1998), Pomoc społeczna w krajach OECD i w Polsce, w: Polityka Społeczna nr 7.
- MPiPS (2012), Sprawozdanie MPiPS-03-R,  
([http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/public/MPiPS-03\\_2012.xls](http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/public/MPiPS-03_2012.xls))

- Pawłowski M. i Broda-Wysocki P. (2013), Działania podejmowane przez ośrodki pomocy społecznej i organizacje pozarządowe na rzecz osób bezdomnych w województwie mazowieckim. Raport z badań, Warszawa.
- Szarfenberg R. (2009), Minimalny dochód gwarantowany, ekspertyza dla PK EAPN, Warszawa.
- Szarfenberg R. (2010), Minimalny dochód gwarantowany i pomoc społeczna w: R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss red. Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego, Elipsa, Warszawa.
- Szumlicz J. (1993), Minimalny dochód gwarantowany w pomocy społecznej, Warszawa.
- Tkaczyk B. (2011), Czym jest minimalny dochód gwarantowany, wystąpienie na konferencji pt. „Minimalny dochód gwarantowany – mity i rzeczywistość”, Warszawa.
- Topolewska M. (2012), Radykalne zmiany w przyznawaniu zasiłków. Kryterium dochodowe zastąpi minimalny dochód socjalny, w: Gazeta Prawna z 02.10.