



Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa

Nieobecność społeczna. W poszukiwaniu sensów i znaczeń

Redakcja naukowa:
Zbigniew Galor
Barbara Goryńska-Bittner

Poznań 2012

SŁAWOMIR KALINOWSKI

Niewolnicy pomocy — świadczenia społeczne jako czynnik dezaktywizujący

Wprowadzenie

Mimo że formalnie niewolnictwo w Polsce i Europie zniesiono wiele lat temu, część osób samodzielnie daje się zniewalać. Jedni są uzależnieni od używek, inni od hazardu, a jeszcze inni od pomocy. Uzależnienie od używek czy też hazardu jest problemem głównie dla samego uzależnionego i dla jego rodziny, natomiast w przypadku uzależnionych od pomocy społecznej problem rozkłada się na całe społeczeństwo, które partycypuje w kosztach utrzymania tych osób. Coraz większe wydatki na ten cel dają wyraźny sygnał, jak poważny problem dla społeczeństwa stanowią „niewolnicy pomocy”. Należy zatem odpowiedzieć sobie na pytanie: co powoduje, że część osób nie jest w stanie samodzielnie egzystować i liczy na pomoc innych, a raz otrzymana pomoc jest przyczynkiem do starania się o nią przez dłuższy czas?

Wysoki poziom bezrobocia, pauperyzacja społeczeństwa oraz polaryzacja dochodów, znaczny odsetek osób, które nie zaspakajają potrzeb na ogólnie przyjętym poziomie, a także troska o sprawiedliwość społeczną w ostatnich latach przyczyniły się do konieczności zredefiniowania zasad funkcjonowania instytucji polityki społecznej, wymuszając niejako pytanie o postulowany charakter tych instytucji. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka w art. 22 stanowi, że każdy ma prawo do bezpieczeństwa społecznego na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny. Nie precyzuje jednak, w jakim zakresie się ona należy. W szczególności warto odpowiedzieć na pytanie: czy instytucje pomocowe mają mieć charakter służb opiekuńczych, pomagających osobom mniej zaradnym, znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, poprzez świadczenia socjalne i wszelkiego rodzaju pomoc finansową i rzeczową, czy też winny działać na rzecz zwiększonej aktywizacji tej grupy,

włączając ją jednocześnie do uczestnictwa w życiu społecznym i ekonomicznym? Orczyk (2005) sugeruje, że chodzi o przesądzenie, czy podstawowym zadaniem państwa powinna być pomoc bezpośrednia najbardziej potrzebującym obywatelom, czy też tworzenie szans uzyskania pracy jako źródła wzrostu zamożności.

Wyzwania dzisiejszego świata wymagają jednak redefinicji zakresu i charakteru współczesnej pomocy społecznej. Dlatego też opracowanie to stanowić ma głos w dyskusji na temat usytuowania wsparcia społecznego i świadczeń socjalnych we współczesnym świecie. Podejmuje kwestie uzależnienia od pomocy wśród znacznej grupy ludności. Jego głównym celem jest określenie, jak powinna wyglądać nowoczesna pomoc, biorąc pod uwagę sprawiedliwość i uczciwą redystrybucję dochodów, a także dostosowanie priorytetów polityki społecznej do współczesnych realiów. Należy zadać sobie pytanie, a także szukać odpowiedzi o podstawy współczesnej pomocy, tak by była ona stymulatorem rozwoju gospodarczego, a nie elementem hamulcowym czy też dezaktywizującym. Zagadnienie to może być sporym wyzwaniem w warunkach uzależnienia znacznych grup od środków uzyskiwanych z instytucji pomocowych, w sytuacji rozbudowanego systemu świadczeniowego.

Pomoc społeczna po II wojnie światowej

Przybierające na znaczeniu idee równości i wolności po II wojnie światowej, przyczyniły się do wprowadzenia rozbudowanego systemu pomocowego dla ludności ubogiej oraz pozbawionej stałego źródła utrzymania. Początkowo myślano, że waga tej pomocy nie będzie miała istotnego znaczenia ekonomicznego dla państwa, jednak już niedługo okazało się, jak wielkie obciążenie przynosi dla budżetów większości krajów. Korekta działań rynkowych w postaci zasiłków nie miała na celu odrzucenia swobodnej gry rynkowej, a jedynie zmniejszenie rozmiarów nieakceptowanego, z punktu widzenia społeczeństwa, zjawiska. Mimo że pojęcia wolność i równość przez ówczesne elity bardzo często rozumiane były antynomicznie, próbowano je połączyć w ramach systemów pomocowych. Wolność traktowano jako zgodę na leseferyzm w gospodarce, z kolei równość jako zapewnienie takich samych możliwości, poprzez solidarność osób, które znajdują się w relatywnie lepszej sytuacji (m.in. poprzez system podatkowy).

Jednak sama idea pomocy dla osób gorzej radzących sobie z rzeczywistością nie jest wymysłem powojennych polityków i działaczy społecznych. Sam termin polityka społeczna pojawił się na przełomie XVII i XVIII wieku, a au-

torstwo przypisane zostało Charlesowi Fourier. W Niemczech za początek polityki społecznej uznano inicjatywę premiera Prus Hardenberga, który w 1817 roku zwrócił się do szefów prowincji wrocławskiej, berlińskiej, magdeburskiej, minsterskiej, kolońskiej i reńskiej o przedstawienie sytuacji bytowej robotników (Turnowiecki, 2000). Jednak kluczowe znaczenie miało wprowadzenie w Niemczech pod koniec XIX wieku ubezpieczeń społecznych, które były odpowiedzią na narastające problemy wykluczeniowe. Od tego momentu zaczął wykształcać się model niezależnego działania organizacji charytatywnych i publicznych związanego z ochroną socjalną (Leś, 1999). Niemieckie państwo socjalne rozszerzało działania pomocowe głównie w celu zapobieżenia rozruchom i rewolucji społecznej, które mogłyby zagrozić państwu. W państwach europejskich wzorujących się na działaniach Bismarcka świadczenia wynikały ze składek, stażu pracy i innych zasług. W ten sposób rozumianym państwie socjalnym świadczenia miały głównie charakter nabyty i wynikały z solidarności pokoleniowej. W tak prowadzonej polityce starano się do minimum ograniczać świadczenia zaopatrzeniowe. Jednak obok tego rodzaju polityki część państw wychodziła z założenia, że rolą państwa jest integracja społeczna, a pomoc powinna być znaczna i przysługiwać z samego tytułu obywatelstwa (Orczyk, 2005). Sformułowane w latach trzydziestych podstawy doktryny państwa opiekuńczego miały stanowić przeciwwagę dla liberalnego państwa kapitalistycznego z przełomu wieku XIX i XX, a także rozwiązań w ZSRR po rewolucji październikowej.

Okres po I wojnie światowej charakteryzował się znacznym postępem w dziedzinach ochrony pracy, ubezpieczeń i walki z bezrobociem; w tym celu powstała m.in. Międzynarodowa Organizacja Pracy. Państwa dążyły do zwiększenia wpływów na sferę socjalną, pojawiły się początki koncepcji „państwa dobrobytu” czy też „państwa socjalnego”. W wielu z nich istniała swoista nadopiekuńczość w sferze pomocowej, przez co ludność w coraz mniejszym stopniu widziała potrzeby rozwijania własnych działań. Intensyfikację działań pomocowych można zauważyć również po II wojnie światowej; wprowadzono wiele nowych świadczeń, część rozwinięto, m.in. objęto świadczeniami wszystkie warstwy społeczne, dostosowano emerytury, renty i świadczenia do kosztów utrzymania, rozbudowano służby socjalne, zharmonizowano zasady polityki społecznej, zwiększono rolę związków zawodowych, nastąpił wzrost wydatków na cele socjalne, rozszerzono formy pomocy materialnej dla bezrobotnych (Turnowiecki, 2000).

Wprowadzone po II wojnie światowej zastosowania socjalne miały początkowo na celu kompensatę utraty dochodów. Dążyły do wypracowania takich rozwiązań, które zapobiegałyby wykluczeniu społecznemu. Wielokrot-

nie jednak zapominano o ważnym elemencie aktywizacyjnym. Zamiast wzmocnienia działań zmierzających do inkluzji osób ubogich i wykluczonych, w wielu krajach stawiano wyłącznie na działania osłonowe. Władze tworzące prawo wychodziły z założenia, że część beneficjentów pomocy nie jest w stanie samodzielnie egzystować, a jakiegokolwiek ich usamodzielnianie jest nieefektywne ekonomicznie. Takiemu podejściu sprzyjał brak funduszy na rozwój oraz powojenne działania reparacyjne, co w rezultacie wymusiło na niektórych państwach drogę „na skróty”; tańsze dla budżetu okazywały się świadczenia socjalne. Jednak coraz bardziej rozbudowany system pomocowy wymusił na rządach dyskusje dotyczącą celów i metod aktywnej polityki społecznej. Rymśa (2003) w procesie tym wyróżnił cztery zasadnicze fazy:

I faza — lata osiemdziesiąte — jako okres krytyki państwa opiekuńczego z pozycji neoliberalnych, powiązanej z próbami demontażu tego systemu;

II faza — lata dziewięćdziesiąte — reformy socjalne pod wpływem krytyki poprzedniej fazy, etap rozbudowy pomocy społecznej, okres *welfare state*;

III faza — przełom wieków — budowa koncepcji tzw. „trzeciej drogi” oraz poszukiwanie nowych koncepcji pomocy;

IV faza — XXI wiek — faza syntezy pomysłów i nowych koncepcji, próba budowy aktywnej polityki społecznej, często określana jako *workfare state*, a więc przeciwstawienie się koncepcji rozbudowanej pomocy społecznej, na rzecz wymuszania aktywności zawodowej poprzez zastępowanie świadczeń długookresowych pomocą krótkookresową oraz dążeniami do stworzenia nowych miejsc pracy.

W Polsce fazy te, ze względu na sytuację społeczno-polityczną, nie wyodrębniły się, a sam proces przebiegał nieco inaczej. W pierwszych fazach powojennych różne organizacje pomocowe, w tym dobroczynne, funkcjonowały bez większych trudności, jednak już na początku lat pięćdziesiątych niezależne stowarzyszenia zostały zlikwidowane, co niekorzystnie odbiło się na osobach ubogich (Leś, 1997). Szypuliński (1994) zauważa, że władze wyeliminowały z życia społecznego wiele organizacji pomimo ich uznania w społeczeństwie za dorobek i pomoc. Jednak osoby wykluczone nie zostały całkowicie pozbawione pomocy. Leś (1991) zwraca uwagę, że istniały instytucje pomocowe, jednak pozbawione były one jakiegokolwiek autonomii i bardzo ściśle kontrolowane przez władze polityczne. W okresie tym instytucje pomocowe mogły istnieć pod warunkiem wykonywania działań zgodnych z linią polityczną państwa. Jednocześnie w ramach „jedności ideologicznej” władze partyjne ściśle kontrolowały politykę kadrową i jednocześnie posiadały ścisły monopol na alokację środków pieniężnych.

W latach osiemdziesiątych polska polityka społeczna charakteryzowała się stopniowym ograniczaniem zobowiązań socjalnych i jednocześnie spadkiem poziomu życia wśród tradycyjnie najsłabszych grup ekonomicznych. Dodatkowo pogłębiająca się nieudolność rządów poszerzała skalę ubóstwa, które obejmowało coraz większe grupy społeczne. Niski poziom życia był jedną z przyczyn, dla których władze państwowe w kolejnych latach w coraz większym stopniu zaczęły sprzyjać powstawaniu instytucji prywatnych i kościelnych zajmujących się pomocą, których działania dotychczas starano się ograniczać (Leś, 1999). Systematyczne pogłębianie się dysproporcji wśród ludności, a także obawy przed buntem społecznym spowodowały, że ostatnie rządy PRL zdecydowały się na rozbudowanie systemu pomocowego dla ludności ubogiej. System ten w pierwszych latach III RP dodatkowo został rozszerzony, co miało rekompensować trudy związane z przechodzeniem do systemu rynkowego. Ta „szczodroblivość” władz, bardzo szybko została wykorzystana przez beneficjentów pomocy społecznej. Utrudniło to w kolejnych latach możliwość zerwania z rozbudowanym systemem zasiłków, i chociaż ich zasadniczy cel początkowo sprowadzał się wyłącznie do niwelowania niekorzystnych zjawisk zachodzących w początkowym okresie transformacji, to jednak z czasem zamienił się w dodatkowy element dochodowy. Większość grup społeczno-ekonomicznych przyzwyczało się do dystrybucji świadczeń socjalnych, które nie zostały odpowiednio zmodyfikowane przez instytucje państwowe wraz z przekształceniami społeczno-gospodarczymi. Brak odwagi głębokich reform oraz unikanie napięć społecznych przez kolejne ekipy rządzące doprowadził do wzrostu nieefektywnych świadczeń, które zazwyczaj charakteryzują się krótkoterminowym okresem oddziaływania. W ten sposób zasiłki, zamiast zapobiegać niekorzystnym skutkom terapii szokowej i przejścia z gospodarki centralnie sterowanej na gospodarkę rynkową, stały się elementem zdobywania elektoratu dla wielu partii.

W niedługim okresie rozbudowane działania państwa okazały się dla wielu ludzi elementem łatwego zarobku, a także swoistym wytłumaczeniem ich dezaktywizacji zawodowej. Pomoc społeczna stała się elementem codziennego życia, a jej rozbudowana forma stopniowo przyczyniała się do uzależnienia, prowadząc do potęgowania zjawisk bezradności społecznej. Według Manowa (2001), pomoc socjalna sprzyja wychowywaniu własnych klientów i zgodnie z prawem Saya, głoszącym, że każda podaż tworzy własny popyt, również w działaniach instytucji pomocowych zauważyć można taką zależność. Zauważa ponadto, że zarówno administratorzy, organizatorzy, jak i służby społeczne zainteresowane są utrzymaniem rozbudowanych programów socjalnych. Jednocześnie beneficjenci zaczynają się

zastanawiać, czy w ogóle są w stanie bez takiej pomocy zaspokoić własne potrzeby.

Problem z pomocą społeczną

Brak odważnych posunięć reformujących założenia współczesnej polityki społecznej, doprowadził w ostatnich latach do powstania istotnego problemu, a mianowicie uzależnienia od niej. Zagadnienie to stało się bardzo ważną i jednocześnie niezmiernie złożoną kwestią społeczną. Mimo że na pierwszy rzut oka wydaje się banalnym zjawiskiem, to w rzeczywistości przybierając znaczne rozmiary, staje się niezwykle istotnym i aktualnym zagadnieniem zarówno społecznym, jak i ekonomicznym dla rządów poszczególnych państw. Jego społeczne zabarwienie przejawia się między innymi w potęgowaniu dysfunkcyjności jednostek i społeczeństwa, a także ekskluzji społecznej znacznej grupy z kolei ekonomiczna strona związana jest z uszczuplaniem budżetu państwa/jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym koniecznością rezygnowania z realizacji innych potrzeb ważnych dla gmin, związanych chociażby z inwestycjami poprawiającymi jakość życia ludności.

Pierwsze skojarzenie związane z beneficjentami pomocy społecznej to utożsamianie ich z osobami biednymi, bezrobotnymi albo nieradzącymi sobie z codziennymi problemami. Jednak po głębszym zastanowieniu i bliższym rozpoznaniu problemu można zauważyć, że jest to również domena osób „zaradnych”, próbujących we względnie łatwy sposób uzupełnić budżety własnych gospodarstw domowych. Dla niektórych jest to idealny sposób na bezstresowy zarobek, niewymagający większych umiejętności, a także dochód pozwalający podnieść poziom życia, często ponad średnią krajową. Taka „pseudo-zaradność” wynika między innymi z wad współczesnego systemu pomocowego, który nie potrafi sobie poradzić z osobami, które faktycznie tej pomocy nie potrzebują, a uzyskiwane dotychczas dochody pozwalają im na przeżycie ponad minimum socjalne. Z badań Ringolda i Kąska (2007) wynika, że w krajach Europy Środkowej (Węgry, Słowenia, Litwa, Łotwa, Estonia) od 13 do 31% łącznej sumy wszystkich transferów bezskładkowych trafia do 20% najbogatszych gospodarstw domowych. W Polsce szacuje się, że nieefektywność ta wynosi nawet 25%. Można zatem stwierdzić, że brakuje indywidualnego podejścia do poszczególnych spraw, a także instrumentów zabezpieczających przed oszustwami. Chociaż przepisy przewidują mechanizmy zapobiegające wyłudzeniu pomocy, to pracownicy socjalni nie mają motywacji do przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom, a także czasu na elimino-

wanie oszustw ze strony beneficjentów pomocy. Nakładane są na nich kolejne zadania niezwiązane bezpośrednio z pomocą dla podopiecznych, co powoduje, że zamiast aktywizowania ich, muszą zajmować się ściąganiem dłużników nieplacących alimentów czy też pracą administracyjną. Dodatkowo, jako najniżej wynagradzani pracownicy samorządowi, bardzo często nie widzą sensu angażowania się we własną pracę, nie zależy im na poprawie sytuacji podopiecznych. Niska płaca nie motywuje do efektywnej pracy.

Współczesne uzależnienie od pomocy nie przejawia się wyłącznie w niewykazywaniu części dochodów, co uprawnia do otrzymywania wsparcia finansowego z ośrodków pomocy społecznej, ale często wiąże się z pełnieniem ról żebraczych, wykorzystywaniem instytucji charytatywnych, a także z powielaniem dysfunkcyjnych wzorców kulturowych i edukacyjnych. Rzemiosło to, mimo że ulega znacznym przeobrażeniom na przestrzeni lat, to jednak niezmiennie jego głównym celem jest życie na koszt innych oraz transfer środków do życia od ofiarodawców do osób korzystających z tej formy pomocy. Pomoc dla wielu gospodarstw stała się w ostatnich latach istotnym uzupełnieniem, a niekiedy podstawą bytu.

Z pomocą społeczną i uzależnieniem od niej powiązany jest „problem gapowicza”. Polega on na tym, że część społeczeństwa (w tym wypadku beneficjenci pomocy społecznej) korzysta z dóbr i usług w stopniu, który przewyższa jego udział w kosztach wytworzenia. Beneficjenci-gapowicze korzystają z faktu, że inni składają się na ich pomoc. Galor (2010) zauważa, że tacy gapowicze charakteryzują się szczególnego rodzaju zawłaszczaniem, któremu sprzyja to, że rynek nie dostarcza wystarczających informacji. Olson (2006) dodaje, że problem ten przede wszystkim uwydatnia się w dużych grupach społecznych. Wynika to z faktu, że im więcej osób, tym trudniej o kooperację, a cele indywidualne zaczynają przodować nad celami zbiorowymi. Można zatem przypuszczać, że w dużych miastach problem gapowicza jest bardziej rozpowszechniony, co wynika m.in. z większej anonimowości. Jednak prowadzone analizy nie potwierdzają takiego przypuszczenia. Bardziej prawdopodobne wydaje się, że w małych miejscowościach i na wsiach ludzie nie przyznają się do korzystania z pomocy społecznej, w obawie przed ostracyzmem sąsiadów. Chociaż z drugiej strony, jak już wcześniej zostało wspomniane, istotna część społeczeństwa korzystająca z pomocy traktuje to jako swoistego rodzaju zaradność.

Mimo że wśród pobierających zasiłki socjalne dużą grupę stanowią osoby, którym ta pomoc się nie należy, to gmina praktycznie nie ma możliwości odmówienia udzielenia pomocy socjalnej. Ustawa o pomocy społecznej nakłada obowiązek realizacji przez tę jednostkę wraz z organami administracji pań-

stwowej realizacji pomocy, w formie zadań zleconych i własnych. Do 2004 r. w ramach zadań zleconych w gminie realizowano pomoc w formie zasiłków z pomocy społecznej (obligatoryjnych i fakultatywnych), składek na ubezpieczenia, specjalistycznych usług opiekuńczych, zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych, pomocy dla kombatantów. Od 2005 r. zadania zlecone gminie uległy zmianie i objęły: zasiłek stały, zasiłki celowe na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną, specjalistyczne usługi opiekuńcze przysługujące na podstawie przepisów o ochronie zdrowia psychicznego. Dodatkowo ustawa zobowiązuje gminy do wypłaty zasiłku okresowego (od 2004 roku), udzielenia schronienia, zapewnienia posiłku, ubrania, usług opiekuńczych, świadczeń zdrowotnych w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, zabezpieczenia na wypadek zdarzeń losowych, sprawienia pogrzebu, pomoc na cele ekonomicznego usamodzielnienia i inne zasiłki. Mnogość tych zadań w rezultacie powoduje, że pracownicy socjalni nie są w stanie realizować najważniejszego zadania, które powinny sobie stawiać ośrodki pomocowe, a mianowicie inkluzji społecznej i zwiększenia aktywizacji jednostek i całych rodzin. Dodatkowo brakuje pracowników, którzy mogliby wypełnić powierzone role. W 2010 roku w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej zatrudnionych było ponad 131 tys. osób, jednak wśród nich pracowników socjalnych było nieco ponad 2 tys., a pod ich opieką ponad 2 mln osób. Nietrudno nie zauważyć, że takie obciążenie nie może sprzyjać efektywnemu wychodzeniu z ubóstwa. Warto wspomnieć, że liczba osób korzystających z pomocy przypadająca na jednego pracownika socjalnego wynosi 1 tys., co powoduje, że pracownicy socjalni nie mają czasu na pracę z rodzinami. Teoretycznie na jednego pracownika socjalnego powinno przypadać 2 tys. mieszkańców, jednak w wielu miejscowościach ze względu na trudności budżetowe gminy standardy te nie są przestrzegane.

Mimo wprowadzenia 12 marca 2004 roku nowej ustawy o pomocy społecznej, nadal zauważalny jest systematyczny wzrost wielkości wydatków na cele socjalne, które na same zadania własne gminy w 2010 roku skierowały około 2,9 mld zł. Zmieniła się struktura wydatków, ale środki, które były realizowane do 30 kwietnia 2004 r. w ramach zadań zleconych, w dużej mierze zostały podobne, przekwalifikowano je jedynie na świadczenia rodzinne, i tym samym pozostały w gestii gmin. Dotyczyło to przede wszystkim zasiłków: stałego, okresowego i macierzyńskiego. Od 1 maja 2004 r. zasiłki okresowe i na bilety kredytowane zostały przejęte przez gminy w ramach ich zadań własnych, co przyczyniło się do wzrostu wydatków na ten cel o blisko 60%. Wzrostowi wydatków towarzyszył spadek liczby świadczeniobiorców, jednak nadal był on stanowczo zbyt mały. Może to sugerować, że część osób

została zaktywizowana, a tym samym ilość osób, których głównym utrzymaniem jest pomoc społeczna, spadła. Jednak spadek liczby osób pobierających świadczenia tylko częściowo może być tłumaczony efektem poprawy sytuacji materialnej ludności wywołanej korzystnymi zmianami po wstąpieniu do UE (m.in. otwarcie rynków pracy w niektórych krajach) oraz wprowadzeniem nowych form pracy polegających na aktywizowaniu klientów pomocy społecznej poprzez kontrakty socjalne, czy skierowanie do CIS. Prawdopodobnie spadek ten w dużej mierze nie wynika z przesłanek korzystnych dla całej gospodarki, ale przede wszystkim ze zmian w przepisach, które włączyły niektóre świadczenia pomocy społecznej do katalogu świadczeń rodzinnych (zasiłek stały, gwarantowany zasiłek okresowy, jednorazowy i okresowy zasiłek macierzyński). Kolejne spadki liczby beneficjentów spowodowane były wzrostem kwoty, która upoważniała do pobierania świadczeń. Do 30 września 2006 r. prawo do ich pobierania przysługiwało osobom i rodzinom, których dochód netto na osobę w rodzinie nie przekraczał 461 zł u osób samotnie gospodarujących lub 316 zł w gospodarstwach domowych wieloosobowych, przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednej przesłanki określonej w art. 7 ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych, od 1 października 2006 r. wprowadzono nowe kryteria, które uprawniały do korzystania ze świadczeń osoby samotnie prowadzące gospodarstwo domowe o dochodzie nie wyższym niż 477 zł oraz gospodarstwa domowe wieloosobowe o dochodzie netto na jedną osobę nie przekraczającym 351 zł.

Zmiany w zasadach udzielania pomocy

Aby pomoc społeczna spełniała swoją rolę, konieczna jest zmiana dotychczasowych zasad jej udzielania. Działania pasywne, polegające m.in. na ochronie słabszych ekonomicznie grup ludności, a w szczególności — wypłacie zasiłków, należałoby zastąpić działaniem aktywizującym. Podejście finansowe polegające na bezzwrotnych świadczeniach socjalnych musi być zastępowane poprzez zachęty do samodzielnego działania. Instytucje pomocowe powinny ograniczyć dostęp do środków pieniężnych i zmniejszyć je do minimum, a skupić się na poprawie sytuacji na lokalnym rynku pracy i tym samym pobudzać do działań prowadzących do wzrostu zamożności państwa. Można zatem zauważyć, że przed współczesną polityką społeczną stoją poważne wyzwania, zmierzające do poprawy efektywności jej funkcjonowania. Według

Karwackiego (2008), ważne jest zerwanie z myśleniem intuicyjnym na rzecz ścisłego planowania na podstawie danych uzyskanych z diagnoz, a także zwrócenie uwagi, że zarządzanie tymi instytucjami musi wynikać bardziej z praktyki niż sformalizowanych zasad.

„Brak zasadniczych i konsekwentnych zmian w funkcjonowaniu pomocy społecznej czyni ją dysfunkcyjną i zmienia z instytucji pomagającej rodzinom nie potrafiącym przezwyciężyć trudności życiowych w instytucję redystrybucyjną nie przyczyniającą się do rzeczywistego rozwiązywania problemów społecznych” (Frączak, Wygnański, 2008: 48). Ludność korzystająca z transferów społecznych przybiera głównie dwa typy postaw: nadmiernie konsumpcyjną oraz utrzymującą status quo. W pierwszym przypadku oczekiwania wiążą się z zaspokojeniem potrzeb o charakterze materialnym, a poziom ich zaspokojenia często przewyższa faktyczny wkład osób. W drugim zaś przypadku beneficjenci oczekują przede wszystkim zachowania stanu, w jakim obecnie się znajdują, ponieważ gwarantuje on im względne bezpieczeństwo socjalne i w pewnym sensie stabilność wynikającą z otrzymywania transferów socjalnych. Można jednak zauważyć, że postawy te są efektywne tylko w krótkim okresie i nie sprzyjają rozwojowi poszczególnych jednostek. W żadnej z nich beneficjent nie widzi konieczności rozwoju oraz poprawy swojej siły rynkowej. Ważna jest teraźniejszość, a dzisiejsza konsumpcja odbywa się kosztem przyszłości. Łatwość i wygoda sytuacji sprzyja uzależnieniu się od pomocy, a beneficjenci nie widzą bardzo często szansy na jakąkolwiek inną formę aktywizacji. W ten sposób stają się w pewnym sensie niewolnikami pomocy społecznej, ponieważ przestają być w sferze zainteresowań urzędów pracy, a tym samym tracą wielokrotnie możliwość przekwalifikowania lub zatrudnienia. Staręga-Piasek (2005) postuluje, aby wszelkie działania pomocowe miały charakter doraźny i trwały tylko do momentu uaktywnienia się innych elementów systemu zabezpieczenia społecznego. Zatem pozostawanie pod opieką państwa dłużej niż to jest niezbędne może sprzyjać patologiom.

Względnie wysokie zasiłki socjalne powodują wpadanie w pułapkę pomocy. Beneficjenci zniechęcają się do poszukiwania pracy, co wynika z rozminięcia się ich oczekiwań co do potencjalnych zarobków, a proponowanego im wynagrodzenia. Dla świadczeniobiorców praca nie jest alternatywą w porównaniu z dochodem zastępczym otrzymywanym z instytucji pomocowych. Nie widzą większego sensu w podejmowaniu pracy, ponieważ pomoc, którą otrzymują, jest niewiele mniejsza, a często nawet wyższa od oferowanego na rynku wynagrodzenia (Gazon, 2008; Kurowska, 2008). Zasiłki wówczas zamiast funkcji kompensacyjnej pełnią funkcję normalnego wynagrodzenia

za „brak aktywności”; nie mogą w takim wypadku być traktowane jako element solidarności, ale bardziej jako świadectwo pewnej głupoty ekonomicznej i społecznej instytucji pomocowych, ponieważ ich nieuniknionym efektem bardzo często jest dezaktywizacja ludności. Nie można zatem mówić, że amortyzują utratę zatrudnienia czy też przeciwdziałają ubóstwu, ale bardziej należy je rozpatrywać w kategorii czynnika zagrażającego gospodarce. Beneficjenci pomocy dostają środki pieniężne, które nie są efektem ich aktywności wytwórczej czy usługowej, ale wynikają wyłącznie z faktu, że nie pracują. Jednocześnie według Wojciechowskiego (2008) zbyt wysokie zasiłki sprzyjają niższemu zatrudnieniu i determinują zakres bierności zawodowej.

Dla wielu beneficjentów pomocy społecznej życie za pieniądze państwowe jest urzeczywistnieniem sprawiedliwości społecznej. Jest to pewna forma urzeczywistnienia postulowanej przez Hobhouse’a i Hobsona nadwyżki społecznej, a więc skoro niektórzy posiadają więcej dóbr i środków pieniężnych niż w rzeczywistości potrzebują, powinni mieć te środki odebrane, aby wspomóc powszechne poszanowanie praw niezbędnych do tego, aby ludzie mogli sprostać potrzebom (Lund, 2010). Taka postawa roszczeniowa dla wielu z nich wynika z przekonania, że pomoc od państwa im się należy nie zdają sobie jednocześnie sprawy, że przesuwając się do sfery pomocy społecznej na dłuższy czas, samodzielnie pozbawiają się możliwości aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym, ekonomicznym, czy też politycznym. W tym znaczeniu pomoc staje się utrwalaczem bezrobocia i ubóstwa, często na wiele lat. Prowadzi to nie tylko do zmniejszenia się skłonności jednostek do jakiegokolwiek inicjatywy i odpowiedzialności za swój los, ale przede wszystkim pozbawia podstawowych umiejętności społecznych. Beneficjenci pomocy społecznej bardzo często nie dostrzegają w tej formie „zaradności” problemu często w trakcie prowadzonych wywiadów ankietowych formułują osądy, z których wynika, że nie zdają sobie sprawy, iż żyją na koszt innych osób. Dla wielu z nich pomoc ze strony państwa nie jest równoznaczna z pomocą całego społeczeństwa. Sprawiedliwość w ich przekonaniu sprowadza się wyłącznie do podniesienia ich poziomu życia, bez względu na to, kto partycypuje w kosztach. Tak rozumiana sprawiedliwość sprzeczna jest z koncepcją Hayeka (1976), który stwierdza, że pomysł odgórnie sterowanej pomocy, jako efektu sprawiedliwości społecznej, jest w najlepszym wypadku chybiony i prowadzi do całkowitej utraty odpowiedzialności moralnej. W jego mniemaniu redystrybucja dochodów za pośrednictwem systemu socjalnego jest sprzeczna z ładem rynkowym, rozumianym jako porządek naturalny. W tym sensie sprawiedliwość społeczna jest tylko mirażem i nie jest w żaden sposób możliwa do uzasadnienia. Takie podejście nieco modyfikuje Nozick, który docho-