Krzysztof Chaczko
ORCID 0000-0003-1506-1394
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Selektywnie czy powszechnie? Wsparcie społeczne po doświadczeniach (pierwszej fazy) pandemii koronawirusa

Selectively or universally? Social support after the coronavirus pandemic experience (phase one)

Wstęp

Pandemia koronawirusa przyniosła ze sobą wiele konsekwencji. Choćby to, że po dekadach wzrostu gospodarczego Polskę dotknął kryzys ekonomiczny. Prawdopodobnie pod koniec bieżącego roku Produkt Krajowy Brutto spadnie o 4,5% w stosunku do roku 2019. Z zestawienia z prognozami sprzed pandemii, które zapowiadały wzrost na poziomie 3,5%, wynika, iż polska gospodarka skurczy się o około 8–10% (Duszyński i in., 2020, s. 30). Szacunki Międzynarodowego Funduszu Walutowego wskazują z kolei, że na koniec bieżącego roku stopa bezrobocia w Polsce wyniesie około 10%, a na koniec 2021 roku – 8%, co oznacza dla Polski scenariusz *jobless recovery*, tj. rozwoju bez kreacji nowych miejsc pracy. „Dramatyczne pogorszenie sytuacji finansowej odnotowywane jest w prawie całym sektorze publicznym, w tym w służbie zdrowia, samorządach lokalnych, edukacji, kulturze, transporcie publicznym i wielu innych. Te części naszej gospodarki i życia społecznego mogą znaleźć się niedługo w sytuacji zagrażającej funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa" (Duszyński i in., 2020, s. 31). Pamiętajmy dodatkowo, że szacunki te pochodzą sprzed drugiej fazy pandemii, która rozpoczęła

się w Polsce jesienią 2020 roku. Ponadto, pandemia koronawirusa uświadomiła nam, że niekontrolowany (np. biologiczny) czynnik może w kilka chwil unieruchomić rynki gospodarcze, pozostawiając obywateli bez dochodów lub je znacznie obniżając. Doświadczenie to każe nam zweryfikować system wsparcia społecznego współczesnych państw opiekuńczych (*welfare states*), który projektowany był w czasach zupełnie innych ryzyk socjalnych.

Wsparcie społeczne: pomiędzy selektywnością a powszechnością

Historia rozwoju państwowego wsparcia społecznego naznaczona jest selekcją. Uważa się, iż jednym z pierwszych, a na pewno najbardziej znaczącym, źródłem prawnym w tym zakresie był cykl angielskich praw ubogich:

> *The Act for the Relief of the Poor of 1601* wyróżniało żebraków: zdolnych do pracy i niezdolnych do pracy z powodu wieku lub kalectwa. Zdolni do pracy włóczędzy mieli być zmuszeni do pracy, a za starców i niepełnosprawnych, określanych wtedy jako osoby kalekie, odpowiadały władze lokalne. Żebranie zdolnych do pracy było zabronione. Wprowadzono obowiązkowe podatki na ubogich, a ich niepłacenie mogło być karane więzieniem. Przestępstwem stała się również odmowa pracy zaproponowanej przez „nadzorcę ubogich". […] Jednostką odpowiedzialną za pomoc ubogim i jej finansowanie była parafia, którą ponadto zobowiązano do dostarczania materiałów i narzędzi niezbędnych do pracy. Parafia miała też obowiązek budowania domów pracy przypominających więzienia (do 1777 roku było ich już około 2000 w Anglii i Walii). Pracujący w tych domach ludzie musieli nosić opaski identyfikacyjne na prawym ramieniu. (Garbat, 2013, s. 29)

Tak zapoczątkowany wzór wsparcia społecznego polegający na selekcji beneficjentów zadecydował o kształcie europejskich systemów socjalnych. Na model procedury udzielania pomocy składały się następujące cechy powielane w większym lub mniejszym stopniu w wielu państwowych systemach socjalnych. Po pierwsze, mogli na nią liczyć tylko ci, których bieda nie była przez nich zawiniona. W ramach tej grupy oddzielano tych, którzy nadawali się do pracy od tych do niej niezdolnych. Formę pomocy dostosowywano do tych ustaleń. Kluczowe zatem było zweryfikowanie sytuacji potrzebującego i wystawienie na tej podstawie kwalifikacji do wsparcia (tzw. świadectwa ubóstwa). Po drugie, ubodzy nie mogli rościć sobie prawa do wsparcia. To, czy kwalifikowali się do pomocy, zależało wyłącznie od opiekunów ubogich oraz instytucji publicznych (urzędników). W zależności od kwalifikacji potrzebującego wsparcie dzielono na zakładowe (zamknięte) – organizowane w specjalnie zorganizowanych instytucjach o charakterze totalnym (np. domach pracy czy przytułkach) – oraz pozazakładowe

(otwarte) – polegające na dostarczeniu potrzebującemu określonych dóbr. Po trzecie, pomoc ta dotyczyła tylko niezbędnych potrzeb życiowych i należało ją dostosować do indywidualnych uwarunkowań ubogiego. Nie mogła ona być zbyt szczodra, bo – jak uważano – działało to wysoce demoralizująco. Określano nie tylko wysokość przyznanych potrzebującemu środków, ale i czas ich udzielania (Kaźmierczak, 2012, s. 112). Konstrukcja selektywnej praktyki wsparcia społecznego okazała się niezwykle trwała. W 1842 roku w Prusach przyjęto ustawę nawiązującą do rozwiązań wyspiarskich w tym zakresie. Zobowiązywała ona niemieckie gminy do pomocy ubogim mieszkańcom, którzy zamieszkiwali na ich terenie przez co najmniej rok. Starający się o pomoc od władz lokalnych musiał wykazać, że nie był winny swojej biedzie, a w zamian mógł otrzymać na przykład wskazanie do zatrudnienia, także w systemie domów pracy (Golinowska, 1994, s. 151). Na przełomie XIX i XX wieku w Europie kontynentalnej zaczęła się pojawiać sieć systemów socjalnych osadzonych na rozwiązaniach angielskiego prawa ubogich. Gdy kilka lat po odzyskaniu przez Polskę niepodległości pracowano nad Wisłą nad własnym systemem wsparcia społecznego, kopiowano rozwiązania zachodnich sąsiadów. Tym samym pierwsza w Polsce ustawa o opiece społecznej z 1923 roku nawiązywała do rozwiązań niemieckich, a te – do angielskich. Rychło w II Rzeczpospolitej pojawili się opiekunowie społeczni, jako narzędzie kwalifikowania ubogich do objęcia opieką społeczną (Brenk, Chaczko i Pląsek 2018). W ten sposób zapoczątkowano selektywny system wsparcia społecznego, który mimo zygzakowatego rozwoju – jak to określił Dariusz Zalewski (2018) – przetrwał w Polsce do czasów dzisiejszych (przede wszystkim w postaci systemu pomocy społecznej).

Od tamtego czasu na obrzeżach europejskich rudymentarnych systemów selektywnego wsparcia społecznego powstawały inicjatywy, które można nazwać mianem świadczeń hybrydowych, zawierających elementy selekcji i powszechności. Impulsem tych działań były kwestie militarne. Otóż brytyjscy żołnierze, którzy brali udział w wojnach burskich w Afryce (1880–1902), okazali się tak słabi pod względem fizycznym, że zdecydowano się podjąć działania na poziomie państwowym mające na celu poprawę warunków życia przyszłych poborowych (Golinowska, 1994, s. 152). Zaczęło się od badań lekarskich, następnie w 1905 roku pojawiły się bezpłatne posiłki dla dzieci szkolnych, niecałą dekadę później – medyczna opieka nad matką i dzieckiem, a następnie opieka prawna nad młodocianymi w celu przeciwdziałania ich złemu traktowaniu. W różnych miejscach, w różnym czasie wyłoniły się elementy wsparcia społecznego niewymagające testu dochodowego, np. w Republice Weimarskiej dla osób poszkodowanych

podczas wojny. Pojawiły się kategorie: minimum egzystencji, minimum socjalnego, minimalnego standardu życiowego, i związane z tym koncepcje gwarancji dochodowych. Świadczenia dostępne bez spełnienia kryteriów dochodowych szczególnie dobrze zadomowiły się w obszarze wsparcia rodziny, gdzie stworzono rozbudowany podsystem zabezpieczenia społecznego – system świadczeń rodzinnych. W pewnym momencie wątek dochodu gwarantowanego pojawił się także w Polsce. Wprowadzenie do rodzimego systemu socjalnego minimalnego dochodu gwarantowanego, czyli państwowego świadczenia pieniężnego wypłacanego najsłabiej uposażonym obywatelom, dyskutowane było w połowie lat 90. XX wieku przy okazji projektowania zmian w pomocy społecznej. Przypomnijmy, że idea ta – tak jak i bezwarunkowego dochodu podstawowego, o którym później – opiera się na założeniu, że każdy z nas ma prawo do minimalnego poziomu życia czy też niezbędnych środków utrzymania (Szarfenberg, 2016, s. 185). Po prostu dlatego, że jest się obywatelem. Gdy w 1995 roku pracowano nad nowelizacją ustawy o pomocy społecznej, założono, że świadczenia pieniężne w pomocy społecznej powinny zmierzać w kierunku zastąpienia zasiłku stałego i zasiłku okresowego gwarancjami państwowymi w postaci renty socjalnej oraz minimalnego dochodu gwarantowanego. Stwierdzono, że istnieje kilka przesłanek wprowadzenia tego drugiego świadczenia. Po pierwsze, społeczno-ekonomiczna racjonalność tego instrumentu. Po drugie, presja społeczna w postaci nacisków związków zawodowych, niektórych partii politycznych i grup wyborców. Po trzecie, potrzeba ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej, w związku z naszym członkostwem w Radzie Europy oraz integracją z Unią Europejską (i przyjęciem zobowiązań zapisanych w Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników) (Wiśniewska, 1996, s. 293). Pomysł ten sprowadzał się do opracowania formy obligatoryjnego zasiłku pieniężnego przyznawanego na podstawie tylko jednej przesłanki – braku wystarczających środków materialnych. W wyniku prac sejmowych odrzucono jednak gwarancję świadczenia przez państwo oraz jego minimalną warunkowość. Zamiast dochodu gwarantowanego otrzymaliśmy zasiłek okresowy z pomocy społecznej, niewiele różniący się od pozostałych, selektywnych i warunkowanych świadczeń pieniężnych w tym obszarze polityki społecznej.

W 2006 roku pojawiło się – zdaje się – pierwsze w Polsce bezwarunkowe (jeśli chodzi o dochód) świadczenie społeczne. Była to jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (tzw. becikowe). Po kilku latach funkcjonowania tego świadczenia bez testu dochodu, postanowiono jednak wprowadzić kryterium dochodowe, ale na wysokim, jak na polskie realia, poziomie. Niewykluczone jednak, że przełomem w myśleniu w Polsce o wartości uniwersalnych programów

społecznych było wprowadzenie programu Rodzina 500 plus. Przypomnijmy, pierwotnie był to program hybrydowy – powszechny (bez testu dochodu) w przypadku pierwszego dziecka i selektywny (z testem dochodu) w przypadku drugiego i kolejnego dziecka. Od 2019 roku stał się już w całości bezwarunkowy jeśli chodzi o dochód, co rozszerzyło jego koszt z 25 do około 40 mld zł rocznie. Badania opinii publicznej pokazują, że program cieszy się znaczną akceptacją społeczną – w 2018 roku 62% ankietowanych oceniało ten program co najmniej jako „dobry" (CBOS, 2019). W 2017 roku 77% osób biorących udział w sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej wyraziło poparcie dla tego programu, przy 20-procentowym poziomie dezaprobaty. Przy czym 42% badanych twierdziło, że 500 zł powinno przysługiwać słabo i średnio sytuowanym rodzinom, zaś 38% było zdania, że zasiłek na dzieci powinien być wypłacany wszystkim, niezależnie od dochodu (co, jak wiemy, stało się w 2019 r.) (Zubik, 2017). Warto śledzić tę proporcję, gdyż może nam ona ukazać dynamikę zmian, jeśli chodzi o opinie Polaków na temat grup społecznych, którym należy wypłacać świadczenia pieniężne.

Brak kryterium dochodowego w jednym z najważniejszych – jeśli nie najważniejszym – programie polskiej polityki społecznej ostatnich dekad, stanowi najciekawszy element struktury tego świadczenia. Kwestia ta ma bezpośredni związek z zagadnieniem szkodliwości programów socjalnych, szczególnie w postaci świadczeń pieniężnych. Najbardziej znane krytyczne stanowisko w tej kwestii sformułował Charles Murray, w formie trzech praw programów socjalnych. Po pierwsze, w postaci prawa niedoskonałego wyboru, mówiącego, że reguły określające kwalifikacje do świadczeń socjalnych zawsze powodują wykluczenie z tych świadczeń innych osób (potrzebujących wsparcia); po drugie, w postaci prawa niezamierzonych nagród, mówiącego, iż każdy program socjalny musi być tak skonstruowany, aby zwiększać wartość przebywania w warunkach, które program zakłada zmienić (np. brak pracy); i po trzecie, w postaci prawa szkody netto, mówiącego, że im mniej prawdopodobna jest zmiana określonego, niekorzystnego zachowania, tym bardziej prawdopodobne, że program mający to zmienić spowoduje szkodę netto (Murray, 2001, s. 303–313). Mając na uwadze powyższe sugestie, warto przyjrzeć się (kontr)hipotezie, zgodnie z którą główny problem z zasiłkami pieniężnymi sprowadza się nie do faktu samego wypłacania pieniędzy, a do ich warunkowości w postaci spełnienia (niskiego) kryterium dochodowego. Otóż można przypuszczać – gdyż wciąż nie ma na to dobitnych dowodów (choć eksperymenty w tym obszarze organizuje się m.in. w Holandii i Finlandii) – że negatywny efekt w postaci np. dezaktywizacji zawodowej osób

pobierających zasiłki pieniężne, wynikać może w znacznym stopniu z nieuchronności utraty tego świadczenia w sytuacji podjęcia – choćby częściowego – zatrudnienia. Pomyślmy przez chwilę w ten sposób: stojąc przed wyborem między świadczeniem pieniężnym pewnym, choć o niższej wysokości, a niepewnym – o wyższej, być może w poczuciu (rudymentarnej) stabilności częściej wybiera się tę pierwszą opcję. Inaczej mówiąc, istnieje prawdopodobieństwo, że rozsądne pod względem wysokości świadczenia pieniężne nieobarczone warunkowością dochodową, wcale nie muszą wywoływać szkód, o których pisał Murray, np. nie zwiększają dezaktywizacji zawodowej.

Odwiecznym problemem instytucji pomocowych – m.in. z powodu opisywanych wyżej początków – jest kwestia stygmatyzacji korzystających ze wsparcia. Szczególnie beneficjenci pomocy społecznej, tj. zwykle osoby ubogie, częstokroć z tzw. marginesu społecznego – są postrzegani przez społeczeństwo jako ciężar: nie widzi się potrzeby troszczenia się o tę grupę, gdyż uważa się, że płacenie podatków jest wystarczającym nakładem ze strony społeczeństwa (Krzyszkowski 2010, s. 125–126). Biedni korzystający z zasiłków instytucji pomocowych są stygmatyzowani, ponieważ postrzega się ich jako osobiście odpowiedzialnych za swoją sytuację (mechanizm obwiniania ofiary), traktowani są jako osoby leniwe, nieuczciwe, naciągające państwo, roszczeniowe czy niezaradne (Kudlińska, 2011, s. 63). Badania nad stygmatyzacją biednych wskazują, że wstyd oraz upokorzenie to główne uczucia związane z doświadczeniem ubóstwa i korzystaniem z instytucji pomocowych. Z jednej strony mowa tu o poczuciu wstydu związanego z samym faktem korzystania z pomocy, w tym konsekwencji tego procesu, np. bywania w określonych miejscach, poddawania się danym procedurom itp., a z drugiej – chodzi o przekonanie o postawie wrogości społeczeństwa wobec biednych (Kudlińska, 2011, s. 64). Zwykle automatycznym skutkiem tego procesu jest marginalizacja lub automarginalizacja społeczna osób korzystających z pomocy publicznej. W przypadku programu Rodzina 500 plus, element stygmatyzacji społecznej związanej z korzystaniem z zasiłków socjalnych zostaje niemal całkowicie wyeliminowany. Jest to rzecz niezwykle istotna, choć zwykle bagatelizowana. Powszechność programu socjalnego zazwyczaj sprzyja brakowi naznaczania społecznego, także z powodu uproszczonej procedury przyznawania tego świadczenia i powiązanych z tym ułatwieniach w składaniu wniosku (np. elektronicznie).

Wnioski (po-)pandemiczne: wsparcie selektywne czy powszechne?

Jak widzieliśmy w niniejszym tekście, współczesne systemy wsparcia społecznego wyrosły na gruncie selektywnych mechanizmów naznaczonych testami dochodowymi i działaniami interwencyjnymi. Niewątpliwie były one funkcyjne w wiekach ogromnych nierówności społecznych i wysokiego poziomu bezrobocia oraz ubóstwa, gdyż w pewnym stopniu dyscyplinowały jednostki w kierunku postaw zgodnych z wyobrażeniem o porządku społecznym. Selektywny system pomocy społecznej pełnił istotną rolę w czasie polskiej transformacji – pozwolił ochronić grupy społeczne poszkodowane w wyniku przemian ekonomicznych (działania osłonowe). Jednak w sytuacji gdy okres przemian gospodarczych mamy już za sobą i następuje systematyczny rozwój ekonomiczno-społeczny w ramach państwa dobrobytu (*welfare state*), selektywny mechanizm wsparcia społecznego zaprogramowany na weryfikację dochodową automatycznie zawęża grupy odbiorców, stając się dysfunkcyjny. Segreguje i atomizuje społeczeństwo, czyli rozszczelnia spójność społeczną. Ponadto z powodu swojej struktury, swojego rdzenia, tj. testów dochodowych i związanych z tym wywiadów środowiskowych, nie dość, że piętnuje korzystających ze wsparcia, to dodatkowo ogranicza ich zawodowo i ekonomicznie.

Inna sprawa jest ze świadczeniami powszechnymi (uniwersalnymi). Z pewnością świadczenia te nie są cudowną receptą na wszystkie bolączki obecnych czasów (po-)epidemicznych. Jednak podążanie w kierunku rozwiązań, które będą zawierały elementy powszechności, które w pewnym stopniu uniezależnią obywatela od zawirowań zglobalizowanej do szpiku kości gospodarki, sprekaryzowanego rynku pracy, przemian już i tak zdefasonowanej instytucji rodziny, katastrof epidemicznych (globalnych wirusów) czy klęsk ekologicznych, wydają się nieuchronne. Spójrzmy jak wiele zalet czai się za świadczeniami powszechnymi: prosta i tania dystrybucja, wysoka przewidywalność wpływu środków, brak wykluczeń określonych grup czy jednostek, brak stygmatyzacji, brak represji i kontroli, wysoka racjonalność, tj. nieobecność czynników sprzyjających podejmowaniu działań nielegalnych (szara strefa czy ukrywanie dochodów) itp. Powszechne pieniężne świadczenie społeczne otulone katalogiem usług społecznych organizowanych na poziomie społeczności lokalnych może dać szansę na zachowanie resztek bezpieczeństwa socjalnego w nowych (po-)epidemicznych, niepewnych społecznie czasach, które właśnie nadeszły.

Streszczenie: Pandemia koronawirusa przyniosła wiele konsekwencji. Uświadomiła nam na przykład, że niekontrolowany biologiczny czynnik może w kilka chwil unieruchomić rynki gospodarcze, pozostawiając obywateli bez dochodów lub je znacznie obniżając. Artykuł omawia świadczenia selektywne i powszechne, mieszczące się w systemie wsparcia społecznego, i ich użyteczność w nowych (po-)epidemicznych czasach.

Słowa kluczowe: świadczenia selektywne, świadczenia powszechne, COVID-19

Abstract: The coronavirus pandemic has had many consequences, including that an uncontrolled biological factor can immobilize economic markets, leaving citizens with no income or significantly reducing it. The paper discusses selective and universal benefits and their usefulness in the new (post)epidemic times.

Keywords: selective benefits, universal benefits, COVID-19

Bibliografia

Brenk, M. Chaczko, K. i Pląsek, R. (2018). *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

CBOS. 2019. *Program Rodzina 500 plus po trzech latach funkcjonowania. Komunikat z badań nr 52/2019*. https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_052_19.PDF [dostęp 18.12.2020]

Duszyński, J. i in. (2020). *Zrozumieć COVID-19. Opracowanie zespołu ds. COVID-19 przy Prezesie Polskiej Akademii Nauk*. Warszawa: Polska Akademia Nauk.

Garbat, M. (2013). Pauperyzacja i powstanie polityki społecznej na przykładzie Anglii w epoce elżbietańskiej, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, *34/2013*, 25–34.

Golinowska, S. (1994). *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Kaźmierczak, T. (2012). W cieniu prawa ubogich: o źródłach rozwoju (praktykowanej w OPS) pracy socjalnej. W: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnych służb społecznych*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Krzyszkowski, J. (2010). *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*. Częstochowa: Omega-Praksis.

Kudlińska, I. (2011). Stygmatyzacja społeczna jako perspektywa teoretyczno-badawcza (na przykładzie badań nad stygmatyzacją ludzi biednych). *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica*, *38/2011* (51–72).

Murray, Ch. (2001). *Bez korzeni. Polityka społeczna USA 1950–1980*. Poznań: Zysk i S-ka.

Szarfenberg, R. (2008). Wątpliwe prawa, wątpliwa argumentacja. W: K. Głąbicka, M. Grewiński (red.), *Wokół polityki społecznej. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Julianowi Auleytnerowi*. Warszawa – Radom: Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Instytut Polityki Społecznej UW.

Szarfenberg, R. (2016). Minimalny dochód gwarantowany, bezwarunkowy dochód podstawowy, płaca minimalna. W: B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*. Warszawa: Wydawnictwa UW.

Wiśniewska, A. (1996). Pomoc społeczna państwa. W: S. Golinowska (red.), *Polityka społeczna w latach 1994–1996. Procesy regulacyjne i ich potencjalne skutki*. Warszawa: IPiSS.

Zalewski, D. (2018). Posłowie. W: M. Brenk, K. Chaczko, R. Pląsek. *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Zubik, M. (2017). *Badania CBOS. Tylko co piątemu Polakowi nie podoba się program 500+*. http://wyborcza.pl/7,75248,21553441,badania-cbos-tylko-co-piaty-polak-nie-akceptuje-programu-500.html [dostęp 18.12.2020].