



DOBRE PRAWO
SPRAWNE RZĄDZENIE

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

USTAWY z dnia 12 marca 2004 r. O POMOCY SPOŁECZNEJ

**przygotowana w ramach projektu „Dobre prawo – sprawne rządzenie”
na potrzeby mechanizmu wsparcia eksperckiego
dla Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego
w zakresie oceny ex-post aktów prawa powszechnie obowiązującego**

Lipiec 2012 r.





Uniwersytet
ŁÓDZKI



DOBRE PRAWO
SPRAWNE RZĄDZENIE



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Wstęp.....	5
Opinia prawna dotycząca ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.....	7
Charakterystyka systemu pomocy społecznej.....	7
Katalog rodzajów sytuacji życiowych (ryzyk), objętych ochroną w ramach pomocy społecznej.....	9
Rodzaje świadczeń z pomocy społecznej.....	11
Kryterium dochodowe jako przesłanka prawa do świadczeń.....	13
Zadania pomocy społecznej.....	15
Zadania gminy.....	16
Zadania powiatu.....	21
Zadania województwa.....	24
Zadania organów administracji rządowej.....	26
Funkcjonowania przepisów ustawy o pomocy społecznej w praktyce.....	26
Konkluzje.....	33
Społeczne aspekty realizacji Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.....	36
W kwestii modelu pomocy społecznej w Polsce.....	36
Adresaci pomocy społecznej i rodzaje świadczeń w regulacji ustawowej.....	40
Rodzaje pomocy.....	44
Ustawowa struktura organizacyjna pomocy społecznej.....	48
Kadry pomocy społecznej.....	52
Uwagi końcowe.....	54
Załącznik.....	58
Udzielone świadczenia – zadania własne gmin (do połowy 2011 roku).....	58
Udzielone świadczenia - zadania zlecone gminom (do połowy 2011 roku).....	61
Udzielone świadczenia – zadania własne gmin 2010 rok.....	62
Udzielone świadczenia - zadania zlecone gminom w 2010 roku.....	65
Ekonomiczne aspekty realizacji Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.....	67



DOBRE PRAWO
SPRAWNE RZĄDZENIE



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Dr Wiesław Staśkiewicz
Koordynator Zespołu Ekspertów
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Wstęp

Przedstawione w opracowaniu trzy ekspertyzy stanowią próbę oceny następstw społecznych ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Po ośmiu latach jej obowiązywania dostrzegalne są liczne mankamenty w jej realizacji. Z opiniami o dysfunkcjonalnych następstwach ustawy spotykamy się nie tylko w literaturze przedmiotu, ale także poglądach polityków lokalnych. Dotyczy to zarówno normatywnych rozwiązań ustawowych, jak – co jest bardziej dostrzegalne i dotkliwe – i jej stosowania, zwłaszcza w zakresie jej finansowania na szczeblu gmin i powiatów. W przedstawionych poniżej ekspertyzach autorzy starają się zdiagnozować istniejący stan rzeczy i wskazać kierunki jego zmian.

Ustawa była nowelizowana dziesięciokrotnie, a reperkusje tych zmian i wyroków Trybunału Konstytucyjnego pociągnęły za sobą ponadto nowelizację 30 innych ustaw. Zakres tych kilkunastu nowelizacji ustawy oraz zmian w ustawach z nią powiązanych nie odbiega jednak od średniej, typowej dla polskiej legislacji, w której ciężar regulacji z uwagi na brak ustawodawstwa delegowanego spoczywa na ustawach. Z punktu widzenia merytorycznego, żadna z dokonanych nowelizacji nie miała charakteru rewolucyjnego. W obecnym kształcie opiniowana ustawa pomoc społeczną zdaje się traktować jedynie jako wycinek polityki społecznej państwa, której kierunki ciągle nie zostały jednolicie i trwale określone, i podlegają zmianie bardziej w zależności od wymogów programów politycznych, niż potrzeb społecznych. Dotyczy to zwłaszcza opieki nad matką i dzieckiem rozumianej szerzej, niż dotychczasowe postulaty opieki państwa nad tradycyjnie pojmowaną rodziną, czy opieki nad schorowanymi ludźmi starymi, choć nie pozostającymi



DOBRE PRAWO
SPRAWNE RZĄDZENIE

w nędzy. Należy jednak pamiętać, że poza ustawą o pomocy społecznej kwestie polityki społecznej reguluje wiele innych ustaw choć pozostaje sprawą otwartą ich wzajemna koordynacja i jednolitość celów ustawodawczych.

Problemem najbardziej złożonym i wymagającym rozstrzygnięcia w przyszłości jest model opieki społecznej na szczeblu lokalnym, dotyczy to w szczególności określenia uprawnień i obowiązków gmin i ich relacji z powiatami oraz zapewnienia gminom odpowiednich środków finansowych na realizację ustawowych celów i zadań, a także określenie ich relacji w realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi – fundacjami i stowarzyszeniami.



Dr hab. Magdalena Szczepańska
Katedra Prawa Ubezpieczeń
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Opinia prawna dotycząca ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej

Następstwem przemian ustrojowych, które miały miejsce w Polsce po roku 1989 r. było pojawienie się nowych zjawisk, takich jak bezrobocie oraz niemożność samodzielnego zaspokojenia przez daną osobę z przyczyn od niej niezawinionych podstawowych potrzeb. W celu przeciwdziałania tym problemom rozpoczęto budowę systemu, który miał służyć udzielaniu pomocy osobom bezrobotnym i znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, niebędącym w stanie samodzielnie funkcjonować. Regulacje prawne tych zinstytucjonalizowanych działań zawarto w ustawie z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej. Obecnie system pomocy osobom w trudnej sytuacji życiowej jest rozbudowany zarówno w zakresie pomiotów udzielających świadczeń, jak i form świadczeń. Analiza jego funkcjonowania wymaga zbadania regulacji prawnych, które określają kluczowe jego elementy. Dla systemu pomocy społecznej podstawowe znaczenie mają następujące kwestie: zdefiniowanie podmiotów uprawnionych do świadczeń, zakres udzielanych świadczeń oraz funkcjonowanie instytucji pomocy społecznej.

Charakterystyka systemu pomocy społecznej

System świadczeń z pomocy społecznej stanowi trzeci element zabezpieczenia społecznego. Istota tego systemu oparta jest na potrzebie bieżącego wsparcia obywatela przez państwo ze względu na to, że obywatel ten znalazł się w nieoczekiwanych trudnościach, nieprzewidywalnych przy normalnym zaangażowaniu zdolności przewidywania oraz nie do pokonania z uwzględnieniem

przeciętnej miary staranności życiowej.¹ Podstawowym ryzykiem, objętym ochroną w ramach systemu pomocy społecznej jest stan ubóstwa pojawiający się nieoczekiwanie, stan nieproporcjonalny w stosunku do podjętych aktów staranności w celu jego uniknięcia. Ubóstwo jest definiowane jako publicznoprawna forma niedostatku. Z niedostatkiem mamy do czynienia w sytuacji, gdy osoba wymagająca pomocy ma tytuł, aby oczekiwać wsparcia w utrzymaniu ze strony członków rodziny albo uczestników obrotu cywilnoprawnego. W przypadku, gdy powyższe mechanizmy zapobiegania brakowi środków nieodzownego utrzymania są niewystarczające, obowiązek pomocy w zwalczaniu niedostatku spoczywa na związku publicznoprawnym – gminie lub państwie.²

Podstawowym źródłem prawa pomocy społecznej jest ustawa o pomocy społecznej, która reguluje kwestie pomocy państwa adresowanej do najuboższej i najbardziej pokrzywdzonej życiowo warstwy społeczeństwa. Zakres przedmiotowy ustawy określony w art. 1 obejmuje cztery obszary normatywne: zadania, świadczenia pomocy społecznej, jej organizację oraz kontrolę realizowaną nad jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. Ustawa nosi znamiona regulacji systemowej. Na taki jej charakter wskazuje kompleksowy sposób uregulowania zadania organów władzy publicznej w sferze pomocy społecznej. W świetle przedmiotowej ustawy pomoc społeczna stanowi instytucję prawną. Ponadto wskazuje, jakie organy państwa i innych związków publicznych zajmują się pomocą społeczną oraz na czym ona polega.³ W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że celem normatywnym ustawy o pomocy społecznej jest zbyt duża skala ubóstwa wśród obywateli i zbyt duża skala niezawinionej ludzkiej niezaradności życiowej, którego logiczną konsekwencją jest zdefiniowanie w określony sposób zadań pomocy społecznej.⁴

Ze względu na metodę regulacji oraz właściwość jurysdykcji, a także organizację sfery świadczeń pomocy społecznej organom administracji publicznej kwalifikuje ten akt do materialnego prawa administracyjnego. Zadania w zakresie pomocy społecznej, rodzaje świadczeń oraz warunki ich udzielania stanowiące centralną część przedmiotowej ustawy, z materialnoprawnego punktu widzenia kwalifikowane są do regulacji z zakresu zabezpieczenia

¹ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, s. 24,

² W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 16-17,

³ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz.*, Warszawa 2010, s.11, 13-14

⁴ K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Opieka społeczna*, w: *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, s. 474

społecznego. Na taką kwalifikację wskazuje również metoda zastosowana przez ustawodawcę w konstruowaniu poszczególnych świadczeń. Zasady udzielania świadczeń zostały ukształtowane przez pryzmat odesłania do różnego rodzaju ryzyk – zdarzeń charakteryzujących się kumulatywnie takimi cechami jak: 1) nieuchronność, 2) nieprzewidywalność, 3) czynienie zabiegów w celu minimalizacji szans na ich zajście, 4) niezależność od bezpośredniej woli człowieka.⁵

Katalog rodzajów sytuacji życiowych (ryzyk), objętych ochroną w ramach pomocy społecznej

Zgodnie z art. 2 ust. 1 przedmiotowej ustawy pomoc społeczna stanowi instytucję polityki społecznej państwa, która służy umożliwieniu osobom i rodzinom przezwyciężeniu trudnych sytuacji życiowych, których nie mogą oni pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Katalog przykładowych rodzajów sytuacji życiowych (ryzyka), objętych ochroną w ramach pomocy społecznej zostały przez ustawodawcę określone w art. 7 przedmiotowej ustawy. Jako przesłanki udzielania świadczeń z pomocy społecznej uznano następujące zdarzenia natury prawnej i faktycznej:

- 1) ubóstwo;
- 2) sieroctwo;
- 3) bezdomność;
- 4) bezrobocie;
- 5) niepełnosprawność;
- 6) długotrwała lub ciężka choroba;
- 7) przemoc w rodzinie;
- 7a) potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi;
- 8) potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności;
- 9) bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych;
- 10) brak umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze;

⁵ Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do nowej ustawy o pomocy społecznej*, s. 7

- 11) trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą;
- 12) trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego;
- 13) alkoholizm lub narkomania;
- 14) zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa;
- 15) klęska żywiołowa lub ekologiczna.

Katalog ten stanowi enumeratywne wyliczenie sytuacji, będących przesłankami udzielania świadczeń z pomocy społecznej. Ustawodawca z punktu widzenia techniki legislacyjnej nie zdefiniował tego katalogu jako otwartego, jednak określenie poszczególnych okoliczności jest na tyle szerokie, że nie można uznać, że zdefiniowanie to jest ścisłe i restrykcyjne.

Jak wynika z powyższego przepisu okolicznościami stanowiącymi przyczyny powstania trudności życiowych są w pierwszej kolejności: ubóstwo, bezrobocie i bezdomność. Okoliczności, w których udzielana jest pomoc społeczna nie zostały określone w kolejności pierwszeństwa ich uwzględniania czy rangi w polityce społecznej państwa. Są one traktowane przez ustawodawcę w sposób równorzędny. Należy jednak podkreślić, że pierwsze zostało wymienione ubóstwo, ze względu na to, że stanowi ono podstawową i jedną z najstarszych przesłanek dobroczynności, a następnie opieki i pomocy społecznej. Przyjmuje się, że jest to pojęcie względne, trudne do jednoznacznego zdefiniowania w czasie i przestrzeni. W związku z powyższym ocena, czy w danym przypadku mamy do czynienia z ubóstwem, musi odwoływać się do pewnych wielkości ekonomicznych, takich jak minimum egzystencji czy minimum socjalne. Klasyfikacja danej sytuacji jako ubóstwa może być dokonana w oparciu o uzyskiwany dochód, który stanowi jedno z podstawowych kryteriów przyznawania wielu świadczeń z pomocy społecznej. Do innych okoliczności oprócz ubóstwa wywołującymi trudne sytuacje życiowe należy zakwalifikować bezrobocie i bezdomność. Jedną z ostatnich nowelizacji ustawy wprowadziła do katalogu okoliczności uzasadniających przyznanie pomocy zalicza również potrzebę ochrony ofiar handlu ludźmi.

Pozostałe okoliczności wskazane w art. 7 ustawy o pomocy społecznej można zakwalifikować do kilku kategorii. W literaturze przedmiotu przyjęto, że pomoc społeczna jest udzielana ze względu na:

- stan zdrowia - z powodu niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby;
- potrzebę ochrony dziecka i rodziny - z powodu sieroctwa, przemocy w rodzinie, konieczności ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych);
- trudności w przystosowaniu i integracji - z powodu opuszczenia całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej lub zakładu karnego, uzyskania statusu uchodźcy (ochrony uzupełniającej);
- uzależnienia - z powodu alkoholizmu i narkomanii;
- sytuacje nagłe i nieprzewidywalne - z powodu zdarzenia losowego, sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej.⁶

Przyjmuje się, że w systemie pomocy społecznej świadczenia mają z reguły charakter nieroszczeniowy. Jednak coraz częściej wprowadzana jest specyfikacja warunków nabycia świadczeń, co nadaje im charakter roszczeniowy (np. zasiłki rodzinne).⁷ Należy uznać, że wystąpienie określonych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej sytuacji stanowi, posługując się terminologią używaną w ubezpieczeniach społecznych, warunek *sensu largo*, tzn. nie są one warunkami nabycia prawa do świadczeń poprzez ograniczenie do niego dostępu jednak w pewnym sensie to prawo warunkują, ponieważ trzeba się w danej sytuacji znaleźć.⁸ Samo zajście wskazanych w art. 7 ustawy okoliczności nie przyznaje osobom, które znalazły się w określonej generalnie przez ustawodawcę sytuacji podmiotowego prawa do świadczenia.

Rodzaje świadczeń z pomocy społecznej

W celu realizacji podstawowego celu pomocy społecznej, tzn. umożliwieniu osobom i rodzinom przezwyciężeniu trudnych sytuacji życiowych ustawodawca zdefiniował katalog świadczeń, przysługujących osobom potrzebującym w przypadku wystąpienia określonych okoliczności.

⁶ I. Sierpowska, Komentarz do art.7 ustawy o pomocy społecznej LEX

⁷ I. Jędrasik – Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2012, s. 22

⁸ Ibidem, s. 100

Zgodnie z art. 15 ustawy o świadczeniach z pomocy społecznej są:

1) świadczenia pieniężne

- a. zasiłek stały,
- b. zasiłek okresowy,
- c. zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy,
- d. zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie,
- e. pomoc dla rodzin zastępczych,
- f. pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki,
- g. świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą
- h. wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd;

2) świadczenia niepieniężne

- a. praca socjalna,
- b. bilet kredytowany,
- c. składki na ubezpieczenie zdrowotne,
- d. składki na ubezpieczenie społeczne,
- e. pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie,
- f. sprawienie pogrzebu,
- g. poradnictwo specjalistyczne,
- h. interwencja kryzysowa,
- i. schronienie,
- j. posiłek,
- k. niezbędne ubranie,
- l. usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy,
- m. specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia,
- n. mieszkanie chronione,

- o. pobyt i usługi w domu pomocy społecznej,
- p. opieka i wychowanie w rodzinie zastępczej i w placówce opiekuńczo – wychowawczej,
- q. pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych,
- r. szkolenia, poradnictwo rodzinne i terapia rodzinne prowadzone przez ośrodki adopcyjno – opiekuńcze.

Kryterium dochodowe jako przesłanka prawa do świadczeń

W systemie pomocy społecznej przewidziano, że prawo do większości świadczeń pieniężnych uzależnione jest od spełnienia kryterium dochodowego (art. 8 ustawy o pomocy społecznej). Dochód osiągany przez daną osobę świadczy o jej stanie majątkowym oraz możliwościach radzenia sobie z potrzebami życiowymi i pełnieniem ról społecznych.⁹ W art. 8 ust. 1 ustawy zastrzeżono, że spełnienie kryterium dochodowego nie stanowi jedynej przesłanki przyznania świadczenia. Ustawodawca podkreśla, że niskie dochody powinny występować w związku z okolicznościami uzasadniającymi udzielenie pomocy, w tym w szczególności z przesłankami określonymi w art. 7 ustawy, z wyłączeniem ubóstwa. Art. 8 ustawy musi być stosowany z uwzględnieniem regulacji określających zasady i cele pomocy społecznej, w szczególności zaś z art. 2 ust. 1 ustawy, uzasadniającym udzielenie pomocy w sytuacji niemożności samodzielnego przezwyciężenia życiowych trudności.¹⁰

Ustalenie progów dochodowych, uprawniających do pomocy społecznej, powinno uwzględniać trudne sytuacje życiowe i możliwości państwa, na co wskazuje sformułowanie „w miarę możliwości”, którym posługuje się ustawodawca w art. 3 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. W sytuacji, gdyby były zbyt wysokie, zwiększałyby istotnie liczbę beneficjentów, nie motywując ich do osiągania dochodów z własnej pracy, umacniają bierność i negatywną ocenę pomocy społecznej u osób z niej niekorzystających, a wypracowujących środki na jej funkcjonowanie.

⁹ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz.*, Warszawa 2010, s.81,

¹⁰ I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz.*, Warszawa 2007, s. 66,

Ponadto mogą wzbudzać poczucie niesprawiedliwości społecznej. Z drugiej strony zbyt niskie progi ograniczają krąg świadczeniobiorców, nie obejmując pomocą ludzi żyjących w ubóstwie.¹¹ **W praktyce może wystąpić pewien konflikt pomiędzy istniejącymi społecznymi oczekiwaniami a realnymi możliwościami państwa, wyznaczanymi przez jego dochody.** Należy uznać, że nie jest możliwe zrealizowanie stanu idealnego, w którym możliwości państwa zapewniłyby realizację wszystkich potrzeb osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych.

W ramach kryterium dochodowego ze względu na rodzaj świadczeniobiorców wyróżnia się trzy jego odmiany. Na najwyższym poziomie ustalono kryterium osoby samotnie gospodarującej, ze względu na wyższe koszty ich utrzymania w porównaniu z gospodarstwami rodzinnymi. Drugie kryterium dochodowe określone zostało dla osoby w rodzinie, tzn. osoby fizycznej przebywającej we wspólnocie rodzinnej. Trzecie kryterium ustalone dla rodziny nie zostało określone kwotowo i zależne jest od liczby członków rodziny. Powyższe progi dochodowe są stałe, a ich zmian można dokonywać jedynie na zasadach określonych w ustawie, za wyjątkiem dwóch świadczeń zasiłku okresowego i celowego. W art. 8 ust. 3 ustawodawca określa ogólne zasady obliczania dochodu, który ustala się przez pomniejszenie przychodu o zaliczki na podatek dochodowy, składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz płacone alimenty.¹²

W art. 9 określono zasady prawodawczej weryfikacji kryteriów dochodowych. Ustawodawca wprowadził zasadę okresowej waloryzacji (co 3 lata), mającą na celu aktualizację wysokości barier dochodowych warunkujących prawo do świadczeń stosownie do zmieniającej się sytuacji bytowej.¹³ Weryfikacja jest przeprowadzana na podstawie badań progu interwencji socjalnej, których dokonuje Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Sposób ustalania progu interwencji socjalnej, zakres potrzeb niezbędnych do egzystencji, minimalny zakres wydatków oraz okres i źródło danych, z jakiego przyjmuje się wysokość cen towarów i usług zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 7 października 2005 r. w sprawie progu interwencji socjalnej. W oparciu o informacje Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych Rada Ministrów przedkłada Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych propozycje kwot kryteriów dochodowych, które Komisja następnie uzgadnia, a minister podaje do publicznej wiadomości w

¹¹ I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 65-66,

¹² I. Sierpowska, *Komentarz do art.8 ustawy o pomocy społecznej LEX*

¹³ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz.*, Warszawa 2010, s.107,

Monitorze Polskim. W sytuacji, gdy Komisja nie doszłaby do porozumienia, ustawodawca zobowiązał Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia, do określenia przedmiotowych kryteriów i kwot. Zweryfikowane kwoty powinny być ogłoszone najpóźniej do 15 lipca, a obowiązują od 1 października roku, w którym przeprowadza się weryfikację. Ustawodawca przewidział możliwość dokonywania częstszych zmian spowodowanych zmianą minimum egzystencji. Pierwszej weryfikacji dokonano rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. Nr 135, poz. 950).

Zadania pomocy społecznej

Zgodnie z art. 15 przedmiotowej ustawy pomoc społeczna polega w szczególności na:

- 1) przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych ustawą świadczeń;
- 2) pracy socjalnej;
- 3) prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej;
- 4) analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej;
- 5) realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych;
- 6) rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

Katalog działań organów pomocy społecznej można podzielić na trzy płaszczyzny. Pierwsza z nich obejmuje udzielanie świadczeń pomocy społecznej i odnosi się do zakresu działań organów świadczących pomoc. Druga płaszczyzna dotyczy sfery organizatorskiej organów pomocy społecznej, polega w szczególności na prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej. Trzecia płaszczyzna obejmuje analityczno – planistyczny zakres działania organów pomocy społecznej.¹⁴

Wykonanie zadań z zakresu pomocy społecznej stanowi obowiązek administracji publicznej, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego oraz organów administracji rządowej. Norma

¹⁴ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz.*, Warszawa 2010, s.124-125,

zawarta w tym przepisie została skonkretyzowana w art. 17-24, w których określono zadania gminy, powiatu i samorządu województwa oraz wojewody, ministra i Rady Ministrów. Zgodnie z ideą samorządności oraz zasadą subsydiarności powinności jednostek samorządowych – gminy i powiatu – mają pierwszeństwo przed obowiązkami państwa. Powyższe wynika z przyjęcia założenia, że wspólnoty najlepiej rozwiązują lokalne problemy, ponieważ są najbliższe potrzebujących. Ponadto przekazanie zadań samorządowi jest odciążeniem administracji rządowej. Ustawodawca ustanowił również prymat obowiązków podmiotów publicznych w stosunku do obowiązków opartych na więziach rodzinnych, na co wskazuje art. 16 ust. 2 ustawy poprzez zakaz odmowy przez gminę i powiat pomocy osobie potrzebującej, pomimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub prawnych do zaspokojenia jej niezbędnych potrzeb życiowych.¹⁵ **Przeważająca część zadań w sferze świadczeń została przekazana organom gminy, w mniejszym zakresie zadania te wykonują organy powiatu, a w jeszcze mniejszym województwa.** Przedmiotowe zadania co do zasady nie są wykonywane przez organy administracji rządowej (wojewody i ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego).

Ustawodawca dokonał podziału zadań z zakresu pomocy społecznej na kilka kategorii. Po pierwsze wyodrębniono zadania rządowe i samorządowe, które jednak nie zostały odpowiednio przyporządkowane organom administracji rządowej i samorządowej, ponieważ zadania z zakresu administracji rządowej wykonują również samorządy terytorialne. W ramach zadań samorządu terytorialnego, przyporządkowanym poszczególnym jednostkom samorządowym, wyróżnia się zadania: gminy, powiatu i województwa samorządowego. W ramach zadań samorządowych wprowadzono dalsze podziały zadań powiatu i gminy na własne i zlecone z zakresu administracji rządowej.

Zadania gminy

Ze względu umiejscowienie gminy w ramach samorządu terytorialnego jako jednostce najlepiej znającej potrzeby osób w niej zamieszkujących na niej spoczywa realizacja zadań z zakresu pomocy społecznej. Art. 6 ustawy o samorządzie gminnym zastrzega, że do zakresu

¹⁵ I. Sierpowska, Komentarz do art.16 ustawy o pomocy społecznej LEX

działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Ponadto w art. 7 ww. ustawy wskazano, że następujące rodzaje spraw z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej: sprawy pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, oraz prowadzenie polityki prorodzinnej, w tym zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej należą do zadań własnych gminy.

W ramach zadań gminy w zakresie pomocy społecznej wyróżniamy zadania własne i zlecone. Zadania własne gminy dzielą się na zadania własne gminy o charakterze obligatoryjnym oraz pozostałe zadania własne gminy, niezakwalifikowane do katalogu zadań obligatoryjnych (zadania własne fakultatywne). Zadanie własne gminy mają charakter obowiązkowy, o ile tak stanowi ustawa, jednak ustawodawca nie rozgraniczył zadań własnych o charakterze obowiązkowym i nieobowiązkowym. W zakresie pomocy społecznej podział ten stanowi przesłankę określenia, które świadczenia będą realizowane w pierwszej kolejności. Powyższe oznacza, że w pierwszej kolejności będą wykonywane zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym, następnie zadania własne o charakterze nieobowiązkowym. W ramach świadczeń o charakterze obowiązkowym pierwszeństwo mają zadania o statusie publicznego prawa podmiotowego.¹⁶

Obligatoryjne zadania własne, polegają na bezpośrednim kontakcie z osobą uprawnioną. W tym przypadku organ pomocy społecznej udziela przede wszystkim publicznoprawnych usług (o charakterze świadczeń oraz usług organizatorskich). Do tej kategorii zadań należy zakwalifikować: pracę socjalną, świadczenie usług opiekuńczych, zapewnienie miejsc noclegowych, dożywienie dzieci, sprawianie pogrzebu, udzielenie schronienia, udzielenie posiłku, udzielenie niezbędnej odzieży i obuwia. Ze względu na istotę tych zadań wyrażającą się w szybkiej reakcji organu w celu zapobieżenia sytuacji kryzysowej lub nagłemu pogorszeniu sytuacji życiowej, z naciskiem na działanie a nie nakłady finansowe (ograniczony okres udzielania, jednorazowość interwencji) ustawodawca zdefiniował te zadania jako zadania własne gminy i tym samym finansowane z własnych środków budżetowych gminy. Drugą kategorię obowiązkowych zadań własnych stanowią zadania o charakterze planistycznym i normotwórczym, takie jak: opracowywanie gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, sporządzanie bilansu potrzeb gminy w zakresie pomocy

¹⁶ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 302-303,

społecznej, prowadzenie sprawozdawczości. Zakwalifikowanie tych zadań do tej kategorii jest uzasadnione ich niewielkimi kosztami oraz wiedzą organów gminy o warunkach społecznych na danym obszarze. Ostatnią grupą tego rodzaju zadań jest udzielanie zasiłków, których finansowanie wymaga znaczących środków.¹⁷

W art. 17 ust. 2 wskazano dodatkowy katalog zadań gminy, które nie zostały określone jako obligatoryjne, a w związku z powyższym określane są jako fakultatywne. Należą do nich:

- 1) przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych;
- 2) przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze;
- 3) prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki;
- 4) podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych;
- 5) współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach.

Katalog sformułowany przez ustawodawcę jest otwarty, co powoduje, że nie można zdefiniować konkretnych zadań własnych gminy w zakresie pomocy społecznej. Charakter tych zadań wskazuje, że obejmuje on świadczenia o względnej skuteczności, tzn. takie, które są realizowane bez związku z ich ostatecznym wpływem na poprawę sytuacji bytowej osoby zainteresowanej pomocą. Stanowią one publiczne usługi starannego działania a nie rezultatu. Zadania zawarte w katalogu fakultatywnych zadań własnych gminy charakteryzuje cecha uznaniowości administracyjnej organu albo interpretacji stanu faktycznego z uwzględnieniem zwrotów ocennych.¹⁸ Zaklasyfikowanie zadania publicznego jako dobrowolnego daje jednostce samorządowej możliwość podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie przystąpienia do jego realizacji, natomiast brak jest takiej swobody w przypadku obligatoryjnego zadania publicznego. Realizacja

¹⁷ W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 225-227,

¹⁸ W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 230-231

zadań własnych nieobowiązkowych jest uzależniona od finansowych możliwości gminy i powinna być dostosowana do lokalnych potrzeb.

W zakresie regulacji prawnej zadań wykonywanych przez gminę z zakresu pomocy społecznej pojawia się tendencja przekazywania tej jednostce samorządu terytorialnego coraz większej liczby zadań. W ten sposób wyraża się zasada pomocniczości, zgodnie z którą usytuowanie zadań służących zaspokajaniu potrzeb obywateli na możliwie najniższym poziomie organizacyjnym. W literaturze przedmiotu podnosi się, że obecny zakres zadań realizowanych przez gminę nie jest docelowy, ponieważ w ramach zadań wykonywanych przez powiaty można wskazać takie, które ze względu na ich charakter mogą być realizowane przez gminy np. pomoc dla rodzin zastępczych.¹⁹

Środki na realizację zadań własnych gminy są finansowane z dochodów własnych samorządu lub z dotacji.

Ustawodawca w sytuacji wystąpienia uzasadnionych potrzeb państwa może zlecić wykonywanie określonych zadań publicznych jednostkom samorządu terytorialnego, w tym w szczególności gminie. Zgodnie z art. 18 ust. 1 do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminę należy:

- 1) organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- 2) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną;
- 3) prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- 4) realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia;

¹⁹ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 303-304,

- 5) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania cudzoziemcom, o których mowa w art. 5a;
- 6) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania cudzoziemcom, którzy uzyskali zgodę na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) wypłacanie wynagrodzenia za sprawowanie opieki.

Ustawa o pomocy społecznej nie wskazuje uzasadnienia potrzeby zlecenia przedmiotowych zadań oraz nie definiuje ich w odniesieniu do każdej indywidualnej kategorii zadań. Konstytucja przewiduje jedynie możliwość zlecenia zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, a nie odwrotnie. Zadania zlecone jednostki samorządu terytorialnego wykonują w imieniu i na rzecz podmiotu zlecającego. W ramach zadań zleconych ze względu na formę zlecenia wykonania zadania można wyróżnić dwie kategorie: na podstawie ustawy bądź zawartego porozumienia.²⁰ Zadania te należą do zadań organów administracji rządowej, a nie do jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym ciężar finansowania tych zadań spoczywa na budżecie państwa. Z przekazaniem zadań powinno być związane przekazanie niezbędnych środków, za pomocą których te zadania będą realizowane. Wyjątek od zasady wprowadzono w art. 115 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej, z zastrzeżeniem, że wysokość dotacji nie może przekroczyć 50% kosztów realizacji zadania.

Co do zasady finansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej ma źródła w budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Ostatnio pojawia się tendencja uzyskiwania środków na finansowanie tych zadań od osób korzystających z pomocy społecznej bądź rodzin zobowiązanych wobec osób potrzebujących (np. odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej).²¹

²⁰ I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wolters Kluwer 2007, s. 100-101,

²¹ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 107,

Zadania powiatu

Powiatom powierzono wykonywanie zadań publicznych lokalnych, którym pojedyncze gminy nie są w stanie podołać. Powyższe oznacza, że stanowią jednostki uzupełniające wobec gminy, jednak nie ograniczają się jedynie do tej funkcji ponieważ wykonują np. działania w zakresie przeciwdziałania bezrobociu. **Zadania powiatu w dziedzinie pomocy społecznej zostały podzielone na własne i zlecone z zakresu administracji rządowej, ale nie wyodrębniono zadań obligatoryjnych ani fakultatywnych.** W ramach zadań własnych wyróżnia się następujące kategorie:

- specjalistyczna opieka nad rodziną i dzieckiem;
- poradnictwo i informacja;
- pomoc w integracji i przystosowaniu;
- utrzymanie infrastruktury socjalno-technicznej;
- przygotowywanie kadr pomocy społecznej;
- planowanie i sprawozdawczość.

Zadania własne powiatu zostały szczegółowo określone w art. 19 ustawy o pomocy społecznej. Do zadań własnych powiatu należy:

- 1) opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka - po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami;
- 2) prowadzenie specjalistycznego poradnictwa;
- 3) przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki osobom opuszczającym domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze;

- 4) pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze, mających braki w przystosowaniu się;
- 5) pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, mającym trudności w integracji ze środowiskiem;
- 6) prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób;
- 7) prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- 8) prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej;
- 9) udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach;
- 10) szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu;
- 11) doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu;
- 12) podejmowanie innych działań wynikających z rozeznanych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych;
- 13) sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, również w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego;
- 14) sporządzanie, zgodnie z art. 16a, oceny w zakresie pomocy społecznej;
- 15) utworzenie i utrzymywanie powiatowego centrum pomocy rodzinie, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

W zakresie pomocy społecznej powiaty pełnią rolę uzupełniającą, komplementarną wobec gmin i w związku z powyższym wykonują one zadania publiczne lokalne, którym wykraczają poza możliwości jednej gminy. Wynika to z faktu, że powiat posiada większy potencjał gospodarczy, finansowy i społeczny niż gmina, co pozwala mu samodzielnie podjąć się wykonania zadań o wyższym stopniu skomplikowania czy specjalizacji.²² Katalog zadań własnych powiatu został ukształtowany odmiennie niż w przypadku analogicznych zadań gminy. Ustawodawca nie wprowadził podziału na zadania obligatoryjne i fakultatywne, jednak zamieścił w katalogu zadań własnych powiatu zarówno zadania obowiązkowe, jak i ze swej natury fakultatywne. Wskazuje na to art. 19 pkt 16 ustawy o pomocy społecznej, który wskazuje, że do zadań własnych powiatu należy podejmowanie innych działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych.²³ Powiatowi przypisano nie tylko zadania o charakterze uzupełniającym wobec zadań gminy, ale również właściwe tylko dla tej jednostki samorządu terytorialnego np. przeciwdziałanie bezrobociu.

Zadania powiatu zostały sformułowane w ten sposób, aby nie ograniczać samodzielności gmin a prowadzić do współpracy pomiędzy tymi dwiema jednostkami samorządu. Powierzenie powiatowi wielu zadań z zakresu pomocy społecznej było związane ze zmianą koncepcji polityki socjalnej państwa. W związku z powyższym powołano wiele nowych instytucji pomocy społecznej, którym powierzono zadania, które wcześniej były zaniegdywane. Ze względu na zróżnicowanie form pomocy i jej adresatów konieczne było przygotowanie odpowiedniego zaplecza technicznego i kadrowego oraz wysokiej specjalizacji usług powiaty mają trudności z realizacją zadań w tym zakresie.²⁴

Największe trudności w realizacji powierzonych powiatom zadań występują w zakresie ich finansowania. Zadania powiatu z zakresu pomocy społecznej to przede wszystkim zadania własne, finansowane z jego dochodów, którymi są w głównej mierze subwencje i dotacje, o określonym z góry przeznaczeniu. W związku z powyższym na realizację powierzonych zadań powiat może przeznaczyć jedynie ograniczone środki. W literaturze przedmiotu podnosi się, że mechanizm przyznawania środków nie jest dostosowany do uwzględniania potrzeb poszczególnych powiatów, skali lokalnych problemów, możliwości uzyskiwania własnych dochodów, szans rozwoju, czego

²² I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wolters Kluwer 2007, s. 103

²³ W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 232-233

²⁴ I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wolters Kluwer 2007, s. 106

konsekwencją jest pogłębienie nierówności pomiędzy biednymi i bogatymi jednostkami samorządu terytorialnego.²⁵

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat należy:

- 1) pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, w zakresie indywidualnego programu integracji, oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia;
- 2) prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- 3) realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia;
- 4) udzielanie cudzoziemcom, o których mowa w art. 5a, pomocy w zakresie interwencji kryzysowej.

Kategoria zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez powiat, finansowanych z budżetu państwa nie jest obszerna. Zadania te zostały ukształtowane komplementarnie do zadań zleconych wykonywanych przez gminy.

Zadania województwa

Art. 21 ustawy o pomocy społecznej określa zakres zadań samorządu województwa. Należy do nich:

- 1) opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania

²⁵ I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wolters Kluwer 2007, s. 107

- problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami;
- 2) organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie publicznych szkół służb społecznych oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej;
 - 3) rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska;
 - 4) inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej;
 - 5) organizowanie i prowadzenie regionalnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej;
 - 7) sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, również w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego;
 - 8) sporządzanie oceny, o której mowa w art. 16a, na podstawie ocen sporządzonych przez gminy i powiaty z obszaru województwa, uwzględniającej kwestie i problemy społeczne wynikające z przyjętej strategii wraz z projektami, o których mowa w pkt 3 i przekazanie ich właściwemu wojewodzie do dnia 31 lipca każdego roku;
 - 9) utworzenie i utrzymanie regionalnego ośrodka polityki społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

Katalog zadań samorządu województwa został skonstruowany odmiennie niż w przypadku gminy i powiatu, w szczególności w zakresie podziału zadań, jak i ich charakteru (brak zadań obligatoryjnych i fakultatywnych). Region stanowi szczebel koordynowania oraz wspierania rozwoju zjawisk o charakterze gospodarczym i społecznym. Do podstawowych zadań województwa należy określenie strategii rozwoju województwa oraz prowadzenie polityki jego rozwoju a ponadto prowadzenie współpracy zagranicznej. Ponadto województwo wykonuje inne zadania, które przekraczają możliwości realizacji na poziomie gminy i powiatu. Zadania samorządu województwa w zakresie pomocy społecznej koncentrują się przede wszystkim na działalności promocyjnej, programowej i inspiratorskiej oraz utrzymywaniu regionalnych jednostek pomocy

społecznej oraz dbanie o jakość kształcenia pracowników pomocy społecznej oraz umożliwianie im podnoszenia kwalifikacji zawodowych.²⁶

Zadania organów administracji rządowej

Ustawodawca uregulował również zadania pomocy społecznej należące do zakresu działania organów administracji rządowej: wojewody, ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego oraz Rady Ministrów. W ramach zadań wojewody wyróżnić można zadania o charakterze nadzorczo – kontrolnym oraz jurysdykcyjno – notyfikacyjnym (wydawanie i cofanie zezwoleń), a także koordynująco – finansującym. Wśród zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego można wskazać zadania o charakterze inspirująco – inicjującym (tworzenie koncepcji, zlecenie badań).²⁷ Rada Ministrów może przyjąć rządowy program pomocy społecznej mający na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.

Funkcjonowanie przepisów ustawy o pomocy społecznej w praktyce

W okresie stosunkowo długiego obowiązywania ustawy o pomocy społecznej można wskazać **trzy obszary budzące wątpliwości** w kontekście ich funkcjonowania w praktyce. Należą do nich kwestie: **zasad udzielania świadczeń z pomocy społecznej, w tym w szczególności braku weryfikacji progów dochodowych, określenia zadań w zakresie pomocy społecznej poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego oraz zasad ich finansowania, a także wykonywania pomocy socjalnej.**

Zasady udzielania świadczeń z pomocy społecznej

Zgodnie z art. 3 ustawy ust. 1 pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach

²⁶ I. Sierpowska, Komentarz do art.22 ustawy o pomocy społecznej LEX

²⁷ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz.*, Warszawa 2010, s.149,

odpowiadających godności człowieka. Ustawodawca jednoznacznie wskazał, że zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy, ale potrzeby osób korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej.

W systemie pomocy społecznej obowiązuje zasada uwzględniania potrzeb osoby fizycznej lub rodziny korzystających z tego rodzaju świadczeń, a z drugiej strony możliwości pomocy społecznej. Zarówno doktryna jak i orzecznictwo reprezentuje stanowisko, że **ustawa o pomocy społecznej nie zawiera ogólnego przepisu, przyznającego obywatelom prawo do świadczeń z pomocy społecznej. Z przepisów ustawy wynika, że można wyróżnić świadczenia, których udzielenie po spełnieniu określonych przesłanek jest obligatoryjne, świadczenia, które powinny być przyznane oraz takie, które mogą być udzielone.** Niektóre świadczenia z pomocy społecznej mają charakter roszczeniowy, ale spełnienie pozytywnych warunków nabycia danego prawa nie oznacza jego przyznania, ponieważ konieczny jest również brak występowania przesłanek negatywnych. Ze względu na pozycję prawną adresata działań administracji publicznej można wyróżnić następujące świadczenia z pomocy społecznej: a) posiadające status publicznego prawa podmiotowego²⁸, b) posiadają status publicznego prawa podmiotowego, jednakże organ działa w ramach uznania administracyjnego, c) nie posiadają statusu publicznego prawa podmiotowego, lecz są zadaniem obowiązkowym gminy, a przyznawane są w ramach uznania, d) przyznawane w ramach uznania.²⁹

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że **świadczenia z pomocy społecznej przyznawane są w ramach uznania administracyjnego.** W celu ograniczenia arbitralności działań administracji wprowadzono szczególny tryb ich przyznawania, w tym w szczególności zastrzeżono wymaganą formę – decyzję administracyjną. Regulacje zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego minimalizują arbitralność organu udzielającego świadczenia. Jednak należy podkreślić, że w

²⁸ Istota publicznego prawa podmiotowego wyraża się w uprawnieniu adresata działań administracji określonego zachowania ze strony administracji, a żądanie to ma mocowanie w konkretnej normie prawnej (W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 246-247

²⁹ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 102, 182

przepisach prawa pomocy społecznej w szerokim zakresie ustawodawca posłużył się pojęciami niedookreślonymi w kontekście podejmowania decyzji w ramach uznania administracyjnego, co powoduje wzrost zagrożenia arbitralności w działaniu organów administracji. Z tego względu istotną rolę odgrywa interpretacja tego rodzaju przepisów przez stosujące je organy i sądy, które dysponują w tym zakresie dużą władzą dyskrecyjną. Ponadto organy administracji określają w stosunku do osób uprawnionych wymaganie aktywności w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej.³⁰

Ocena arbitralności działań administracji powinna być dokonywana z uwzględnieniem sformułowania „w miarę możliwości”, którym posłużył się ustawodawca w art. 3 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Oznacza ono, że nie jest bezwzględnie wymagane spełnienie w pełni celu pomocy społecznej, jakim jest usamodzielnienie osób i rodziny, ale udzielone świadczenie powinno dawać taką możliwość, w przeciwnym razie świadczenie takie powoduje jedynie utrwalanie i pogłębianie zjawisk negatywnych, wymagających kolejnych świadczeń. W literaturze przedmiotu podnosi się, że podejmowane przez organy pomocy społecznej decyzje, w tym w szczególności wysokość przyznawanych świadczeń, świadczą o tym, że powyższy cel pomocy społecznej jest realizowany w znikomym stopniu. Zwraca się uwagę, że wysokość przyznawanych świadczeń w dużej części przypadków nie jest wystarczająca, a tym samym nie zapewnia zaspokojenia nawet najbardziej podstawowych potrzeb. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy osoba potrzebująca nie otrzymała świadczenia gwarantującego dochód na minimalnym poziomie.³¹

Podstawowe zagadnienie dla realizacji zadań pomocy społecznej jakim jest m.in. zaspokojenie podstawowych potrzeb osób korzystających z pomocy powinno być analizowane z uwzględnieniem takich kategorii jak: minimum socjalne i minimum egzystencji, które stanowią ważne punkty odniesienia dla dyskusji o poziomie życia społeczeństwa. Minimum socjalne jest kategorią socjalną, mierzącą koszty utrzymania gospodarstw domowych, uwzględniając podstawowe potrzeby bytowo – konsumpcyjne. Tworząc koszyk minimum socjalnego eksperci chcieli wyznaczyć granicę wydatków gospodarstw domowych, określającą minimalnie godziwy poziom życia. Minimum egzystencji, określane także jako minimum biologiczne stanowi dolne

³⁰ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 125, 178, 182

³¹ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 82, 226

kryterium ubóstwa. Przyjmuje się, że zakres i poziom zaspokajania potrzeb według minimum egzystencji określa granicę, poniżej której występuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka. Dla celów pomocy społecznej jako istotne kryterium powinna być brana pod uwagę wysokość minimum egzystencji. Podnoszony jest postulat, że zarówno próg dochodowy uprawniający do udzielanej pomocy, jak i wysokość świadczeń nie może być niższa niż wartość tego koszyka. W przypadku niezrealizowania tego wymogu, świadczenia z pomocy społecznej nie zapewniałyby standardu koniecznego do przeżycia.³² Należy podkreślić, że w związku z brakiem weryfikacji kryteriów dochodowych obecnie obowiązujące ich wysokości są poniżej minimum egzystencji, co oznacza, że próg dochodowy uprawniający do udzielanej świadczeń z pomocy społecznej jest ustalony na poziomie niezapewniającym standardu koniecznego do przeżycia. W związku z powyższym należy założyć, że istnieje znacząca liczba osób i rodzin, których dochody nie wystarczają na pokrycie koniecznych wydatków ponoszonych w związku ze społecznymi funkcjami osoby, rodziny, gospodarstwa domowego, a które nie są uprawnione do świadczeń z pomocy społecznej ze względu na niespełnienie kryterium dochodowego.

Zadania pomocy społecznej poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego

Jak przedstawiono powyżej zasadnicza część zadań w sferze świadczeń z pomocy społecznej spoczywa na organach gminy, w mniejszym stopniu są one realizowane przez organy powiatu, a w jeszcze mniejszym przez organy województwa. Można dodać, że **spośród trzech kategorii zadań gminy z zakresu pomocy społecznej najgorzej wypada realizacja zadań własnych nieobowiązkowych, ponieważ często nie wystarcza już na nie środków.** Obszar określenia zadań w zakresie pomocy społecznej poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego oraz zasad ich finansowania budzi liczne kontrowersje. W literaturze przedmiotu podnosi się, że **w ustawie o pomocy społecznej stworzono niejasną konstrukcję zadań obligatoryjnych w sensie ustrojowym poprzez formalną kwalifikację ich do grupy zadań, które nie mogą być pomijane przy planowaniu i realizacji pomocy społecznej w gminie i równocześnie zadań, które *de facto* mogą nie być wykonywane poprzez odmowę uwzględnienia podań osób zainteresowanych**

³² P. Kurowski, *Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji – dotychczasowe podejście*, IPISS, Warszawa 10.12.2002, www.ipiss.pl

nabyciem danego świadczenia opartego na uznaniu administracyjnym, np. zasiłek celowy. Ponadto wprowadzenie przez ustawodawcę kryteriów celowościowych w przyznawaniu praw określonych jako zadania obligatoryjne niesie ze sobą logiczną niekonsekwencję. Ustawa przyznaje organom uprawnienia do uwzględniania kryteriów celowościowych poprzez zwroty odsyłające do pozaprawnych reguł wartościowania, ale stwarza warunki do nieuprawnionego, z punktu widzenia tych samych wartości, formułowania decyzji odmownych mających uzasadnienie w sferze możliwości finansowych gminy. Można uznać, że **mamy do czynienia ze stanem, w którym są wykonywane zadania obligatoryjne, ale sposób ich wykonywania powoduje, że w wyniku ich realizacji nie zostaje przyznane żadne świadczenie z pomocy społecznej, ponieważ prawo materialne określa warunki pozwalające czynić same świadczenia fakultatywnym.**³³ Zadania fakultatywne co do zasady wykazują cechy zadań polegających na udzielaniu świadczeń opartych na uznaniu administracyjnym organu albo interpretacji stanu faktycznego z punktu widzenia zwrotów cennych. Powyższe skłania do wniosku, że organy gminy bez narażania się na zarzut niewykonywania zadań, będą mogły ograniczać inicjatywy i udzielanie świadczeń w określonych sferach swojej działalności.³⁴ Wprowadzenie przez ustawodawcę nieobligatoryjnych fakultatywnych zadań własnych gminy w praktyce powoduje sytuacje, w której brak jest wystarczających środków budżetowych gminy na realne wykonywanie wszystkich przewidzianych dla niej zadań, ale jednocześnie ustawodawca wypowiada się, że możliwe jest celowe, właściwe, należyte i skuteczne przeciwdziałanie rodzajom ryzyka pomocy społecznej przez gminę z pominięciem niektórych zadań, na które brak środków.³⁵

Większość zadań powiatu z zakresu pomocy społecznej stanowią zadania własne. Ich realizacja wymaga wygospodarowania określonych środków, których możliwości pozyskiwania są ograniczone. Dochodami powiatu są przede wszystkim dotacje, o z góry ustalonym przeznaczeniu, co powoduje w znacznym stopniu ograniczenie możliwości wydatkowania środków. Ponadto **mechanizm przyznawania środków nie jest dostosowany do potrzeb poszczególnych powiatów, skali lokalnych problemów, możliwości uzyskiwania własnych dochodów, szans**

³³ Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz ze zbiorem przepisów wykonawczych*, Kutno 2006 s. 44,

³⁴ W. Maciejko, *instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009 r. s. 230-231,

³⁵ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz.*, Warszawa 2010, s.136-137,

rozwoju, co istotnie zwiększa nierówności pomiędzy biednymi i bogatymi jednostkami samorządu terytorialnego.³⁶

Ze względu na charakter zadań samorządu województwa istnieje konieczność jego współdziałania nie tylko z organizacjami pozarządowymi, ale również z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, zwłaszcza z gminami i powiatami leżącymi na obszarze danego regionu. Ze względu na samodzielność każdej z jednostek samorządu terytorialnego nie przewidziano jakichkolwiek uprawnień nadzorczych większych wspólnot wobec wspólnot mniejszych. Potrzeba współpracy jest szczególnie widoczna w zakresie sporządzania lokalnych i regionalnych programów pomocy społecznej oraz strategii rozwiązywania problemów społecznych. Jednak w praktyce występuje brak współdziałania w podstawowych sprawach z zakresu pomocy społecznej, którego powodem jest w dużej mierze słabe zaangażowanie samorządów w opracowywanie programów i strategii pomocy społecznej. Ponadto plany dalekowzrocznych działań wymagają środków finansowych, których samorzady nie posiadają. Należy również wskazać jako mankament zaangażowania w taką działalność kadencyjność władz samorządowych, co oznacza, że plany finansowe i programy mogą ulegać zmianom wraz z nowo wybranymi władzami. Z powyższych względów szanse na stworzenie skutecznych programów zwalczania lokalnych i regionalnych problemów społecznych są niewielkie. Ponadto występują problemy kompetencyjne pomiędzy poszczególnymi organami samorządu terytorialnego w zakresie odpowiedzialności za tworzenia programów a dodatkowo wiele jednostek samorządu terytorialnego nie jest przekonanych o celowości opracowywania efektywnych strategii rozwoju lokalnego, ze względu na nadmiar zadań bieżących i niedobór środków finansowych na ich realizację oraz niespójną i niekonsekwentną polityką socjalną i gospodarczą państwa.³⁷

Pracy socjalnej, stanowiącej jedno z podstawowych zadań pomocy społecznej, została nadana przez ustawodawcę szczególna ranga w systemie świadczeń pomocy społecznej. Ustawa o pomocy społecznej w art. 6 pkt 12 definiuje pracę socjalną jako działalność zawodową, mającą na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi. Praca socjalna w pomocy społecznej odgrywa bardzo istotną rolę w

³⁶ I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz.*, Wolters Kluwer 2007, s. 107

³⁷ I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz.*, Wolters Kluwer 2007, s. 112

aktywizacji świadczeniobiorców, udzielaniu tzw. pomocy do samopomocy i kształtowaniu odpowiedzialnych postaw społecznych. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że wyeksponowanie pracy socjalnej w słowniczku ustawowym i w podstawowych kierunkach działania pomocy społecznej stanowi próbę zwrócenia uwagi na rolę aktywizacji społecznej, pobudzania aktywności w zaspokajaniu potrzeb osób i rodzin, a tym samym przeciwdziałania bierności, roszczeniowości i rozdawnictwu świadczeń.³⁸

Wraz z reformą samorządową z 1999 r. rozszerzono ramy kompetencyjne pomocy społecznej. Jednak zabrakło wizji rozwoju służb społecznych, w szczególności pracowników socjalnych. Po roku 2003 r. władze szczebla centralnego zaczęły zdawać sobie sprawę, że działalność służb społecznych nie powinna skupiać się jedynie na przeciwdziałaniu ubóstwu, ale w większym zakresie zająć się problemem marginalizacji i wykluczenia. W całej Europie i w Polsce wzrasta znaczenie nurtu aktywizacji, zgodnie z którym służby społeczne powinny prowadzić nie tylko programy osłonowe typu *safety net*, ale również programy ukierunkowane na życiowe usamodzielnianie klientów. W kontekście polityki państwa w zakresie pomocy społecznej można zauważyć pewną niespójność. Z jednej strony działania edukacyjne są ukierunkowane na podnoszenie kwalifikacji służb społecznych w zakresie wiedzy i umiejętności dotyczących pracy socjalnej. Z drugiej strony praktyka, którą kształtują zalecenia i oczekiwania formułowane przez przedstawicieli administracji czyni z pracowników socjalnych przede wszystkim urzędników socjalnych, co negatywnie wpływa na jakość wykonywanej przez nich pracy. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że orientacja urzędnicza jest świadomie propagowana przez decydentów poprzez regulacje prawne, które zamiast rozwiązań kładących większy nacisk na umożliwienie samodzielnego świadczenia pracy socjalnej przez odpowiednio przygotowaną kadrę zwiększają formalne uprawnienia urzędnicze pracowników socjalnych co w praktyce oznacza preferowanie podejmowania przez pracowników socjalnych interwencji w trybie administracyjnym.³⁹

³⁸ I. Sierpowska, Komentarz do art.15 ustawy o pomocy społecznej LEX

³⁹ M. Rymśza, *Praca socjalna, służby społeczne, pomoc społeczna w Polsce. Stan obecny i perspektywy rozwoju*, w: M. Rymśza (red.) *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem.*, Warszawa 2012, s. 353 i n.

Konkluzje

1. Zasady udzielania świadczeń (arbitralność działań administracji, zwroty niedookreślone w ustawie, ustalenie progów dochodowych)

Analiza zasad udzielania świadczeń z pomocy społecznej wskazuje, że w tym zakresie system pomocy społecznej nie funkcjonuje prawidłowo. Ze względu na arbitralność działań administracji oraz posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi podejmowane przez organy pomocy społecznej decyzje, w tym w szczególności wysokość przyznawanych świadczeń, powodują, że podstawowy cel pomocy społecznej jest wypełniany w niewystarczającym zakresie. Ponadto zjawisko to jest potęgowane poprzez ustalenie progu dochodowego uprawniającego do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej na poziomie niezapewniającym standardu koniecznego do przeżycia, co powoduje, że poza systemem pomocy społecznej funkcjonuje znacząca liczba osób i rodzin, których dochody są zbyt niskie na pokrycie koniecznych wydatków ponoszonych, a zbyt wysokie aby nabyć prawo do świadczeń z pomocy społecznej. Z tego względu powstaje wątpliwość, czy ze względu na określoną na zbyt niskim poziomie wysokość kryteriów dochodowych, system pomocy społecznej realizuje we właściwy sposób nałożone na niego zadania i funkcje. Powyższa praktyka rodzi napięcia pomiędzy organami administracji udzielającymi świadczeń a osobami ubiegającymi się o pomoc. W zakresie zasad udzielania świadczeń należy wskazać, że celowe byłoby zwiększenie roli pracy socjalnej wykonywanej przez odpowiednio przygotowaną kadrę w systemie pomocy społecznej, która prowadziłyby do pobudzenia aktywności osób korzystających ze świadczeń a w przyszłości ograniczenia zakresu ich udzielania.

W konsekwencji należałoby rozważyć zmianę regulacji określającej zasady udzielania świadczeń z pomocy społecznej, w tym w szczególności w zakresie posługiwania się zwrotami nieostrymi oraz prawodawczej weryfikacji kryteriów dochodowych, aby uwzględniły one zapewnienie podstawowych funkcji społecznych osoby, rodziny oraz prawidłowo funkcjonującego

gospodarstwa domowego, takie jak: zapewnienie potrzeb egzystencjalnych, nauki szkolnej, wychowanie dzieci, utrzymanie więzi rodzinnych.⁴⁰

2. Zdefiniowanie zadań poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego oraz zasad ich finansowania (niejasna konstrukcja zadań, brak zapewnienia wystarczających środków finansowania)

Należy uznać, że w ustawie o pomocy społecznej konstrukcja zadań obligatoryjnych gminy budzi wątpliwości, ponieważ od strony formalnoprawnej stanowią ją zadania, które gminy są zobowiązane wykonać, ale jednocześnie zadania, które *de facto* mogą nie być realizowane, ponieważ organ administracji podejmuje decyzję w ramach uznania administracyjnego, uwzględniając kryteria celowościowe. Zdefiniowanie zadań fakultatywnych gminy jako opartych co do zasady na uznaniu administracyjnym organu albo interpretacji stanu faktycznego z punktu widzenia zwrotów ocennych powoduje, że w sytuacji braku wystarczających środków budżetowych gminy, nie są one w rzeczywistości w pełni wykonywane. Problem z brakiem wystarczających środków na finansowanie powierzonych zadań występuje również w odniesieniu do powiatu, a ponadto sam mechanizm przyznawania tych środków nie jest dostosowany do potrzeb poszczególnych powiatów, co zwiększa nierówności pomiędzy biednymi i bogatymi jednostkami samorządu terytorialnego. Należy uznać, że regulacje określające zasady finansowania poszczególnych zadań z zakresu pomocy społecznej zostały zdefiniowane w taki sposób, że rodzą napięcia pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego a administracją rządową.

W związku z powyższym nasuwa się postulat *de lege ferenda* zmiany regulacji definiującej podział zadań wykonywanych przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego oraz przepisów określających finansowanie danej kategorii zadań.

⁴⁰ J. Ostalowski, *Ustawa o świadczeniach rodzinnych- świadczenia niezależnie pobrane*, Samorząd terytorialny 2006, s. 49

3. Metoda regulacji (posługiwaniu się w dużym zakresie zwrotami niedookreślonymi)

Dyskusyjne jest, czy zastosowana przez ustawodawcę metoda regulacji polegająca na posługiwaniu się w dużym zakresie zwrotami niedookreślonymi lub formułowanie pewnych regulacji w sposób otwarty jest właściwe. Z jednej strony zwiększa ona zakres dyskrecjonalnej władzy administracji publicznej w sferze pomocy społecznej. Z drugiej strony zastosowana w ustawie o pomocy społecznej metoda ogranicza możliwość uzyskania świadczeń przez osoby o nie się ubiegające. Wydaje się, że z punktu widzenia charakteru systemu pomocy społecznej zbyt ścisła regulacja ograniczająca w dużym stopniu decyzje organów administracji publicznej nie odpowiadałaby jego istocie. Jednak nie budzi wątpliwości, że w ustawie o pomocy społecznej niektóre regulacje są niedookreślone, np. zawierają zbyt dużo zwrotów niedokreślonych, a zbyt mało norm technicznych i wymagają doprecyzowania.

Konkludując, wskazane powyżej problemy dotyczące zasad udzielania świadczeń oraz zdefiniowanie zadań wykonywanych przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, jak również przepisów określających finansowanie danej kategorii zadań w aspekcie posługiwania się w dużej mierze przez ustawodawcę zwrotami niedokreślonymi wskazują, że nie można uznać, iż z punktu widzenia sprawności państwa system pomocy społecznej funkcjonuje w sposób prawidłowy.

Dr Renata Gierszewska
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Społeczne aspekty realizacji Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.

Pomoc społeczna w Polsce już ósmy rok działa w oparciu o zapisy Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2012 roku. W środowiskach samorządowców, wśród pracowników socjalnych, przedstawicieli organizacji pozarządowych o charakterze pomocowym oraz wśród teoretyków można usłyszeć wiele krytycznych opinii na jej temat. Jednak jest też wiele przykładów pozytywnych działań, które nie mogłyby być realizowane, gdyby takich rozwiązań, w określonym czasie, nie było.

Opracowanie niniejsze ma na celu przedstawienie wybranych pozytywnych i negatywnych, aspektów Ustawy, z punktu widzenia ich skutków społecznych i możliwości rozwoju społecznego. Uwagi te koncentrują się wyłącznie na sprawach zasadniczych, wynikających z realizacji zadań pomocy społecznej na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego, a nie rozwiązaniach szczegółowych, które są funkcją założeń, celów i zasad ogólnych zawartych w Ustawie. Przepisy innych rozwiązań prawnych z zakresu zabezpieczenia społecznego, powiązanych z Ustawą o pomocy społecznej, nie stanowią przedmiotu tego opracowania.

W kwestii modelu pomocy społecznej w Polsce

Ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku nie stanowiła przełomu w postrzeganiu jej roli i zakresu w stosunku do rozwiązań wcześniejszych. **Była kontynuacją ustawy z 30 listopada 1990 roku. Pomoc społeczna nadal wchodzi w zakres zabezpieczenia społecznego, które uzupełnia**

sięć instytucji i procedur bezpieczeństwa socjalnego w sytuacji wystąpienia ubóstwa oraz związanych z nim innych trudności życiowych.

W teorii pomocy społecznej można odnaleźć dwie odmienne koncepcje spojrzenia na rolę i miejsce pomocy społecznej jako instytucji życia społecznego. **Jest to koncepcja rezydualna i instytucjonalna.** W praktyce koncepcje te nie występują w tzw. czystej postaci, ale jako krańce określonego kontinuum. Jednak coraz częściej widoczna jest tendencja do przechodzenia od koncepcji rezydualnej do instytucjonalnej z wyraźnym wskazaniem dążenia ludzi w kierunku społeczeństwa obywatelskiego.

W polskich warunkach mamy przewagę koncepcji rezydualnej, która traktuje usługi pomocy społecznej jako działania interwencji socjalnej, podejmowanej w sytuacjach krytycznych dla jednostek i rodzin. Mają one na celu wzmocnienie tych osób lub przywrócenie im możliwości pożądanego społecznie funkcjonowania. Koncepcja ta zakłada, że rynek i rodzina są podstawowym sposobem zaspakajania potrzeb. Kiedy jednostka z powodów obiektywnych (np. starość, niepełnosprawność, ubóstwo, sieroctwo itp.) nie może z nich skorzystać, kieruje się do pomocy społecznej, której różne struktury organizacyjne mają za zadanie udzielić wsparcia. Pomocy udziela się do czasu ustania sytuacji kryzysowej. Skorzystać z niej mogą tylko te osoby, które spełniają ściśle określone warunki formalno-prawne. Innymi słowy, pomoc ma charakter selektywny, zastępczy i w określonym czasie (Kaźmierczak T., Łuczyńska M. 1996 r.).

Natomiast **w koncepcji instytucjonalnej pomoc społeczna postrzegana jest jako** „zorganizowany system usług społecznych i instytucji powstałych w celu pomocy osobom i grupom w osiągnięciu satysfakcjonującego standardu życia” (Kaźmierczak T., Łuczyńska M. 1996 r.). Istotą tej koncepcji jest założenie, że problemy są nieodłącznym elementem współczesnego życia, pomoc udzielana jest przed wystąpieniem objawów sytuacji trudnej, korzystanie z niej nie powoduje stygmatyzacji, a usługi mogą być świadczone w sposób ciągły. Zaspakajanie potrzeb w tym modelu nie stanowi już alternatywy, lecz uzupełnia działania rynku i rodziny.

Mówiąc o modelu pomocy społecznej należy wziąć pod uwagę **zasady pomagania.** Za podstawową zasadę w obecnym systemie pomocy społecznej uznaje się **zasadę subsydiarności,** która oznacza, że pomoc wymagająca redystrybucji dochodów powinna być wyjątkiem. Nigdy nie powinna być normalnym sposobem zaspakajania potrzeb. Potoczne rozumienie zasady subsydiarności ogranicza się, w gruncie rzeczy, do wzajemnych stosunków pomiędzy instytucjami

dobrowolnymi i prywatnymi a instytucjami publicznymi, ze szczególnym uwzględnieniem zobowiązania państwa do wspierania instytucji pozarządowych.

Zasada subsydiarności oznacza, że każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie realizowane przez szczebel niższy lub przez samych ludzi stanowiących daną społeczność. Władza powinna pełnić rolę pomocniczą i wspierającą. Tam, gdzie nie jest to konieczne państwo powinno pozwolić działać społeczeństwu obywatelskiemu, rodzinom i rynkowi. Natomiast w sytuacji wymagającej interwencji powinno rozwiązywać problemy na szczeblu możliwie najbliższym ludziom, a więc przede wszystkim w gminach a nie w regionach, a jeśli zachodzi taka potrzeba, to raczej w regionach niż w centrum.

W praktycznych działaniach pomocy społecznej stosowanie zasady pomocniczości oznaczałoby zwracanie się o pomoc najpierw do rodziny, następnie do najbliższego środowiska społecznego – wspólnoty sąsiedzkiej, zawodowej, religijnej – a w ostatniej kolejności do państwa. Bardzo często jednak, z różnych powodów życiowych, osoba potrzebująca nie chce zwracać się z prośbą o interwencję do rodziny, a tym bardziej do środowiska. W wyniku takiej sytuacji zasada pomocniczości rzadko jest stosowana w praktyce.

Naczelną wartością dla pomocy społecznej jest **sprawiedliwość społeczna**. Ona także wyznacza wartości i zasady szczegółowe. **Sprawiedliwość społeczna jest wartością, którą pomoc społeczna realizuje w systemie polityki społecznej. Natomiast w samym zakresie pomocy społecznej nie zawsze może mieć zastosowanie, ponieważ jej skuteczność nie polega na tym, żeby sprawiedliwie dzielić, ale na tym, żeby tam, gdzie to możliwe przywrócić lub zapewnić samodzielność, a tam gdzie nie jest to możliwe – wspierać gwarantując godne życie.**

Obok sprawiedliwości społecznej rozumianej jako stwarzanie równych szans, w pomocy społecznej stosuje się także inne kategorie aksjologiczne i zasady, których realizacja również nie jest prosta. Wg Ustawy o pomocy społecznej należą do nich:

- poszanowanie godności człowieka (art. 3 ust. 1), co oznacza, że kierowana pomoc powinna odpowiadać indywidualnym potrzebom klienta i nie uwłaczać jego godności,
- integracja klientów ze środowiskiem i niedopuszczanie do wykluczenia społecznego (art.3 ust. 2),
- aktywizacja klientów i tworzenie warunków do osiągnięcia samodzielności w zaspakajaniu potrzeb przez stosowanie różnych metod motywacyjnych (art.4),

- partnerstwo różnych instytucji poprzez tworzenie procedur wspólnego działania w środowisku lokalnym oraz możliwości społecznej kontroli (art. 2 ust. 2).

Wymienione wartości nie eliminują oczywiście potencjalnych konfliktów w obrębie instytucji pomocy społecznej oraz w sposobach pomagania. Stąd też profesjonalizm w pomocy społecznej jest wartością samą w sobie.

Rozważania nad kierunkiem zmian systemu pomocy społecznej są silnie związane z pytaniem: **jaki model polityki społecznej ma być realizowany w Polsce i jakie miejsce w tym modelu będzie zajmować pomoc społeczna?** Czy będzie to model już istniejący i sprawdzony, w którymś z państw Europy zachodniej, czy tzw. model środkowoeuropejski o charakterze eklektycznym, w którym działania podejmowane są często ad hoc w zależności od występowania różnych ryzyk i problemów społecznych? Czy polityka społeczna państwa powinna tylko reagować na skutki społeczne wynikające z zawiłości współczesnej rzeczywistości, czy też powinna wyprzedzać możliwe do przewidzenia negatywne zjawiska oraz podejmować działania prewencyjne? A jeśli tak, to jakie priorytety społeczne powinna przyjąć w tych działaniach?

W odniesieniu do działań z zakresu pomocy społecznej należy zatem rozstrzygnąć, czy pomoc społeczna ma nadal pozostać częścią zabezpieczenia społecznego, czyli mieć charakter głównie opiekuńczo – ratowniczy, czy też powinna być silniej sprzężona z polityką aktywizacji, integracją społeczną i rynkiem pracy?

Przez **politykę aktywizacji** rozumie się wzrost aktywności społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Jej głównym celem jest przeciwdziałanie i niedopuszczenie do powstania specyficznej struktury ubóstwa, której wzory, zachowania i systemy wartości często przechodzą na następne pokolenie. W ramach polityki aktywizacji zakłada się realizację takich działań, które służą rozwojowi społeczno-gospodarczemu kraju, a co się z tym wiąże podniesienie poziomu i jakości życia oraz budowanie zintegrowanych społeczności, w których każda osoba/rodzina będzie mogła realizować swoje plany i aspiracje życiowe. W trudnych zaś sytuacjach będzie uzyskiwać pomoc i wsparcie wspólnoty oraz instytucji i organizacji działających w ramach i na rzecz społeczności lokalnej.

Pytania dotyczące modelu pomocy społecznej stawiane są już od dłuższego czasu przez wiele środowisk praktyków, teoretyków i specjalistów, jednak nie są one poważnie podejmowane

przez decydentów. **Odpowiedzi na nie są jednak fundamentalne dla ustawodawcy, bowiem bez tych rozstrzygnięć nie można tworzyć dobrego prawa, które będzie narzędziem racjonalnego działania.** Obecnie obowiązujące regulacje są często przyczyną rozczarowań i frustracji zarówno dla realizatorów Ustawy o pomocy społecznej, jak i jej klientów.

W czasach ogromnego rozwarstwienia społecznego prawo do pomocy społecznej nabiera wymiaru nie tylko ogólnopolskiego, ale także ogólnoeuropejskiego (np. art.13 i 14 Europejskiej Karty Społecznej), a nawet globalnego. Dlatego należy kontynuować dyskusję nad operacjonalizacją tego prawa. Wydaje się, że obecnie dominuje tendencja, aby uznać prawo do świadczeń pomocowych wynikające z tradycji danego kraju oraz możliwości finansowych państwa.

Adresaci pomocy społecznej i rodzaje świadczeń w regulacji ustawowej

Zgodnie z zapisami Ustawy o pomocy społecznej adresatami pomocy są osoby zagrożone ubóstwem. Jednakże, aby móc skorzystać ze świadczeń należy spełnić dwa główne kryteria. Pierwsze, to niedostateczny dochód w rodzinie, a drugie to dodatkowe okoliczności, które obok niskiego dochodu uprawniają do korzystania z pomocy społecznej. W Ustawie, obok ubóstwa, wymienia się następujące powody (art. 7):

- sieroctwo,
- bezdomność,
- bezrobocie,
- niepełnosprawność,
- długotrwałą lub ciężką chorobę,
- przemoc w rodzinie,
- potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności,
- bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych,
- braku umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze (od 1 stycznia 2012 roku powód ten został wycofany w związku z wejściem w życie Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z 9 czerwca 2011 r.),

- trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego,
- alkoholizmu i narkomanii,
- zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej,
- klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Adresowanie świadczeń do osób zagrożonych ubóstwem wiąże się z koniecznością ścisłego określenia tego zagrożenia. **W Ustawie o pomocy społecznej kryterium ubóstwa zostało określone poprzez dochód w rodzinie, czyli sumę miesięcznych dochodów osób w rodzinie (art.6 ust.4).** Obecnie kryterium dochodowe uprawniające do pomocy społecznej wynosi mniej niż 477 zł na osobę samotnie gospodarującą i 351 zł na osobę w rodzinie. Od 2007 roku powyższe progi dochodowe nie zostały zmienione, mimo zapisu w Ustawie, który zobowiązuje Ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, do weryfikacji kryteriów dochodowych co 3 lata, z uwzględnieniem badań prognozy interwencji socjalnej (art.9). W wyniku zamrożenia progów dochodowych część rodzin ubogich straciła prawo do pomocy lub otrzymała pomoc zmniejszoną. Mówiąc wprost, z punktu widzenia omawianej Ustawy, zaniechanie okresowej weryfikacji progów świadczy o tym, że rząd nie wypełnia jej zapisów.

Biorąc pod uwagę kryterium dochodu oraz dodatkowe okoliczności uprawniające do pomocy powstaje wątpliwość, czy osoby spełniające wyłącznie kryterium dochodu, bez okoliczności dodatkowych, są uprawnione do pomocy? Czy pracownicy o bardzo niskich dochodach (np. tzw. „biedni pracujący”) mają prawo do pomocy? Ustawa w tym zakresie jest bardzo nieprecyzyjna.

Inna wątpliwość dotyczy osób, które spełniają warunek dodatkowych okoliczności uprawniający do świadczeń, ale nie spełniają bezwzględnie kryterium dochodowego. Czy mają prawo do ubiegania się o świadczenia w całości lub częściowo? Czy osoba dotknięta zdarzeniem losowym (np. pożar) lub klęską żywiołową (np. powódź) ma prawo do pomocy bez względu na swoją sytuację materialną? Z punktu widzenia Ustawy o pomocy społecznej nie ma takich uprawnień, ale doświadczenie życiowe pokazuje, że szczególnie w sytuacjach, gdy poszkodowanych jest większa liczba osób w jednym miejscu i czasie (np. powódzie, trąby powietrzne, gradobicie), wszyscy poszkodowani uzyskują pomoc, a ci którzy jej udzielają – rząd, samorząd – nie mają wątpliwości, że tak właśnie czynić powinni.

Dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej za połowę 2011 roku pokazują, że na zadania z pomocy społecznej przeznaczono sumę 12,5 mld zł. Świadczenia, w ramach zadań własnych i zleconych gminom, zostały przyznane ponad 1,5 mln osób, zaś kwota świadczeń wyniosła ok. 1,5 mld zł. Świadczenia pieniężne stanowiły 53% wszystkich środków (głównie na zasiłki stałe i okresowe), zaś niepieniężne (rzeczowe i usługi) 47%. Liczba świadczeń jest wyższa, gdyż jeden klient może otrzymać kilka świadczeń jednocześnie.

Najwięcej świadczeń przyznano, w omawianym czasie, z powodu:

- ubóstwa (24,1%),
- bezrobocia (21,1%),
- niepełnosprawności (14,1%),
- długotrwałej lub ciężkiej choroby (13,7%),
- bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (8%).

Pracą socjalną objęto prawie 700 tys. rodzin. **Szczegółowa struktura wydatków z pomocy społecznej** w ramach zadań własnych i zleconych gminom za pierwszą połowę 2011 roku i dla porównania za rok 2010, została zawarta w **załączniku** do niniejszego opracowania.

Patrząc na ogólną wysokość świadczeń, w odniesieniu do poszczególnych grup klientów pomocy społecznej, środki te, wg danych MPiPS, przeznaczone były przede wszystkim na następujący katalog świadczeń:

- **osoby ubogie:** zasiłki okresowe, celowe, pomoc rzeczowa, dożywianie dzieci, poradnictwo specjalistyczne, praca socjalna,
- **osoby bezrobotne:** zasiłki okresowe, pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie, prace społecznie użyteczne, grupy wsparcia, praca socjalna,
- **osoby niepełnosprawne:** zasiłki stałe, okresowe, celowe, poradnictwo specjalistyczne, domy pomocy społecznej, środowiskowe domy samopomocy, usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania,
- **osoby długotrwale lub ciężko chore:** zasiłki okresowe, celowe, poradnictwo specjalistyczne, usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, domy pomocy społecznej,

- **osoby bezdomne:** zasiłki okresowe i celowe, pomoc rzeczowa, indywidualne programy wychodzenia z bezdomności, placówki programowej pomocy dla bezdomnych, praca socjalna,
- **osoby dotknięte przemocą w rodzinie:** zasiłki okresowe, poradnictwo specjalistyczne, praca socjalna, interwencja kryzysowa, grupy wsparcia,
- **osoby mające problemy z przystosowaniem do życia po opuszczeniu zakładu karnego:** zasiłki okresowe i celowe, pomoc rzeczowa, poradnictwo specjalistyczne, praca socjalna, grupy wsparcia,
- **osoby wykazujące bezradność w prowadzeniu gospodarstwa domowego w rodzinach niepełnych i wielodzietnych:** zasiłki okresowe i celowe, pomoc rzeczowa, poradnictwo specjalistyczne, praca socjalna, oraz dla dzieci: świetlice socjoterapeutyczne oraz różnego rodzaju placówki opiekuńczo-wychowawcze, dożywanie dzieci,
- **osoby wymagające ochrony macierzyństwa:** zasiłki okresowe i celowe, poradnictwo specjalistyczne, praca socjalna, domy dla matek z małymi dziećmi i kobiet w ciąży,
- **rodziny z problemem alkoholowym:** zasiłki okresowe i celowe, pomoc rzeczowa, grupy wsparcia, interwencja kryzysowa, placówki wsparcia i placówki opiekuńczo-wychowawcze dla dzieci z tych rodzin, praca socjalna,
- **pełnoletni wychowankowie placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych:** pomoc pieniężna na usamodzielnienie, zagospodarowanie, kontynuację nauki, pomoc rzeczowa, mieszkania chronione, praca socjalna,
- **osoby starsze:** zasiłki stałe, okresowe i celowe, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, domy pomocy społecznej (częściowo odpłatne), dzienne domy pomocy społecznej, kluby seniora, organizacja sieci usług sąsiedzkich,
- **rodziny zastępcze:** pomoc pieniężna i wynagrodzenie dla osób prowadzących zawodowe rodziny zastępcze, poradnictwo specjalistyczne, organizacja szkoleń dla kandydatów na rodziców zastępczych (odpłatne),
- **cudzoziemcy posiadający status uchodźcy:** zasiłki okresowe i celowe, indywidualny program integracyjny, praca socjalna, dożywanie dzieci,
- **osoby poszkodowane w wyniku zdarzeń losowych, klęski żywiołowej i sytuacji kryzysowej:** zasiłki celowe, pomoc rzeczowa, poradnictwo specjalistyczne, praca socjalna.

Rodzaje pomocy

Jak pomagać, aby pomoc była skuteczna? Nadal w tym zakresie panuje spór, **czy należy pomagać dając pieniądze, czy potrzebne usługi i dobra?** Która z tych form powinna dominować? Czy bezwarunkowo pomagać wszystkim potrzebującym, czy wymagać od nich pewnych zobowiązań? Czy osobom, które mimo uprawnień nie chcą pomocy należy oferować wsparcie? Czy osoby, które z własnej winy wpadły w kłopoty, ale wyrażają gotowość zmiany swojego życia, mogą liczyć na pomoc?

Coraz bardziej upowszechnia się pogląd, że **świadczenie usług pomocy społecznej jest bardziej skuteczne niż dawanie pieniędzy. Na skuteczność pomocy wpływa także zobowiązanie klienta do wykonania własnego wysiłku w zamian za pomoc.**

Niezbędnym warunkiem uzyskania pomocy społecznej jest uprzednie wykorzystanie własnych środków, zasobów, uprawnień i możliwości (art.2 ust.1). W zapisie tym nie chodzi tylko o sytuację materialną, ale także o cechy psychofizyczne, poziom edukacji, kwalifikacje zawodowe oraz poziom gotowości do współdziałania z innymi w celu poprawy swojej sytuacji. Art. 4 Ustawy nakłada wręcz na osoby/rodziny korzystające z pomocy obowiązek współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnego położenia.

W tym ostatnim przypadku Ustawa o pomocy społecznej wyposażała pracowników socjalnych w nowe narzędzie, jakim jest **kontrakt socjalny**. Kontrakt socjalny jest to pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny (art. 6 ust. 6). Kontrakt socjalny zawierany jest przez Ośrodek Pomocy Społecznej (który jest reprezentowany przez pracownika socjalnego) oraz klienta. W zależności od sytuacji w jakiej znajduje się klient, kontrakt może być renegotjowany. Istotną cechą kontraktu jest jego dobrowolność nawet wtedy, gdy w danej instytucji jest obowiązkowym elementem procedury określonego programu społecznego. Główną zasadą jest zachęcanie, a nie zmuszanie klienta do zawarcia kontraktu.

Niestety, mimo niewątpliwych zalet tego instrumentu w niewystarczającym stopniu jest on wykorzystywany w praktyce. **Praca socjalna przy pomocy kontraktu pojawia się jeszcze nader**

rzadko, mimo że Ustawa, o czym była mowa wcześniej, zobowiązuje klienta do aktywności i współdziałania w celu poprawy swojej sytuacji życiowej (art. 4).

Najczęściej kontrakt stosowany jest w pracy z osobami bezrobotnymi o niskiej motywacji do poszukiwania zatrudnienia i osobami uzależnionymi od alkoholu. Niestety ze względu na niezbyt częste stosowanie tego narzędzia brak jest reprezentatywnych badań na temat jego faktycznej skuteczności.

Zbyt niski stopień wykorzystywania aktywnych instrumentów w pracy z klientem już powoduje i może powodować w dalszym czasie, że zapisy Ustawy będą generować bardzo niepożądane społecznie zjawisko **tzw. uzależnienia od pomocy**. Terminem tym określa się permanentne korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej, pomimo możliwości samodzielnego przezwycięzania trudnych sytuacji życiowych. Osoby uzależnione charakteryzują się przeświadczeniem, że nie będą w stanie samodzielnie egzystować bez pomocy, oraz że ta pomoc jest im niezbędna i należna. Zjawisko uzależnienia od świadczeń pomocowych charakteryzuje się także pokoleniowością, czyli dziedziczeniem sytuacji klienta pomocy społecznej. W rozmowach z pracownikami socjalnymi szacują oni, że taka sytuacja może dotyczyć od 15 do 20 procent obecnych klientów. W ich opinii oraz na podstawie bardzo cząstkowych niereprezentatywnych badań, najbardziej narażone na uzależnienie od pomocy są osoby bezrobotne, osoby uzależnione od alkoholu, osoby ubogie oraz rodziny bezradne w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, w tym zwłaszcza rodziny niepełne i wielodzietne. Uzależnieni klienci Ośrodków Pomocy Społecznej oczekują przede wszystkim pomocy w formie pieniężnej oraz rzeczowej.

Jako przyczynę zjawiska uzależnienia od świadczeń z pomocy najczęściej wskazuje się silną roszczeniowość, niezaradność życiową, lęk przed zmianami w funkcjonowaniu społecznym, łatwość w uzyskiwaniu świadczeń oraz relatywnie wysokie świadczenia zniechęcające do własnej aktywności. Paradoksalnie, jedna z przyczyn leży także po stronie pracowników socjalnych, którzy ze względu na dużą liczbę spraw oraz natłok obowiązków administracyjnych i biurowych nie mają dostatecznego czasu na prowadzenie w pełni profesjonalnej pracy socjalnej, ukierunkowanej na wyprowadzenie tych grup klientów z sytuacji bezradności i braku kontroli nad własnym życiem. Teoretycznie, pracownicy socjalni mogą odmówić przyznania pomocy w sytuacji pasywnej postawy klienta i braku współpracy (art.11 ust.2), ale bardzo trudno jest zgromadzić dokumentację

świadcząca o zaistnieniu takiej sytuacji. Wobec właściwie żadnej realnej możliwości odmowy świadczenia osobom uzależnionym, pracownicy socjalni kontynuują przydzielanie zasiłków pogłębiając w ten sposób skalę zjawiska.

Podobnie się dzieje w innym przypadku, w którym zgodnie z obowiązującymi przepisami Ustawy, pracownik może odmówić przyznania świadczenia w sytuacji, gdy istnieje rażąca dysproporcja pomiędzy udokumentowanym dochodem a faktyczną sytuacją materialną rodziny lub osoby (art. 12). Tę dysproporcję nietrudno jest stwierdzić podczas wywiadu środowiskowego, natomiast bardzo trudno ją udokumentować. Takie sytuacje często zdarzają się np. wśród osób bezrobotnych pracujących „na czarno”. Wydane decyzje odmowne najczęściej wracają do ponownego rozpatrzenia.

Obecnie bardzo duża część decyzji odmownych zostaje skierowana przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze do ponownego rozpatrzenia przez organ wydający. W konsekwencji, mimo wcześniejszej odmowy, Ośrodek Pomocy Społecznej przydziela świadczenie w obawie, że decyzja odmowna ponownie zostanie przekazana do rozpatrzenia. Skutkiem takiej sytuacji jest przekonanie klienta o konieczności pomocy oraz spadek i tak już niskiego prestiżu zawodu pracownika socjalnego. Przyczyn takiej sytuacji można upatrywać w niedoskonałości kwestionariusza wywiadu środowiskowego, którego treść stanowi podstawę do wydawania decyzji. Nie obejmuje on bowiem wielu niuansów sytuacji życiowych, z którymi spotykają się pracownicy socjalni. Większość wywiadu wypełnia się w oparciu o pytania zamknięte, choć wiadomo, że życia żadnego człowieka nie da się opisać w tak skategoryzowany sposób. Dlatego **zaufanie** do pracowników socjalnych, ich doświadczenia zawodowego, rzetelności i uczciwości powinno stanowić sprawę podstawową.

Drugą przyczyną wielu decyzji odmownych jest ograniczona umiejętność pracowników socjalnych w pisaniu uzasadnień do tych decyzji. **Wsparcie ze strony prawników**, specjalistów w tym zakresie, wydaje się nieodzowne i z pewnością poprawiłoby obecną sytuację.

W każdym systemie pomocy społecznej jest grupa ludzi uzależnionych od pomocy, która żyje przy minimalnym wkładzie własnym w poprawę swej sytuacji życiowej, angażując się jedynie w odbiór świadczeń. Należy jednak minimalizować to zjawisko, gdyż oznacza ono, że świadczona pomoc ma odwrotny skutek niż usamodzielnienie jej klientów. Przestaje być wsparciem w działaniach klienta, a staje się całkowicie odpowiedzialna za jego los. Sytuacja staje się jeszcze

bardziej społecznie niepożądana, gdy dzieci przejmują postawę uzależnionych od instytucji, rodziców.

Opisane zjawisko, wraz ze wszystkimi swymi konsekwencjami, powoduje w sposób bezpośredni i pośredni poważne zaburzenia społeczne i finansowe prawidłowego funkcjonowania całego systemu pomocy społecznej.

Aktywne uczestnictwo klienta w procesie pomagania – tam, gdzie jest to możliwe - to także postulat o edukację do samodzielności z silnym wskazaniem na profilaktykę, do której nawiązuje art.3, ust.2, w którym jest mowa, że zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie sytuacjom wymienionym w art.2, ust.1, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób/rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. **Profilaktyka** należy do najtrudniejszych zadań pomocy społecznej, gdyż wymaga ściślejszego współdziałania z różnymi instytucjami, mocniejszej pozycji pracownika socjalnego i instytucji pomocy społecznej, a przede wszystkim zmian mentalnych wśród klientów pomocy społecznej.

Powracając do usług, jako korzystniejszego rodzaju pomocy, przyjęło się rozumieć pod tym pojęciem, w odniesieniu do pomocy społecznej, następujące działania: opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe (art. 17 ust.9), opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne (art. 18 ust.2), pomoc w uzyskaniu samodzielności ekonomicznej (art. 36 ust.2 e), interwencja kryzysowa (art.36 ust.2 h), usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (art. 50), objęcie indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności (art. 49).

Nadal większość klientów pomocy społecznej zgłasza się po pomoc pieniężną lub rzeczową, natomiast zbyt mała jest liczba osób korzystających ze świadczeń w formie usług. Wynika to także z niedostatecznej oferty poszczególnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Ze względów infrastrukturalnych, kadrowych i finansowych najmniej klientów korzysta z tej formy świadczeń w małych gminach. Większą ofertę posiadają mieszkańcy w miastach na prawach powiatu, ale i tak z tej formy korzysta tylko co czwarty klient pomocy (Szarfenberg R., 2011 r.).

Dzięki projektom finansowanym ze środków unijnych nastąpił, w ostatnich latach, znaczny rozwój usług oferowanych przez pomoc społeczną. Nie przekłada się to jednak na zainteresowanie klientów, mimo że większość Polaków (74%) uważa, że pomoc powinna być oferowana w formie

rzeczowej lub usług odpowiadających indywidualnym potrzebom. Tylko 16% respondentów uważało, że skuteczna pomoc to świadczenia pieniężne (CBOS, Warszawa 2008 r.).

Najczęściej realizowane przez Ośrodki Pomocy Społecznej usługi to oferta skierowana do osób starszych i niepełnosprawnych w postaci usług opiekuńczych oraz do osób bezrobotnych w postaci działań aktywnej integracji wynikających z projektów systemowych. Bardzo nierównomiernie występującą usługą są specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania. Dla pozostałych grup docelowych Ośrodki Pomocy Społecznej bardzo rzadko mają oferty wsparcia w tej formie.

W Powiatowych Centrach Pomocy Rodzinie najczęściej występujące usługi to: poradnictwo specjalistyczne oraz placówki tworzone dla różnych grup klientów, głównie dla osób starszych i niepełnosprawnych. W Miejskich Ośrodkach Pomocy Społecznej, w miastach na prawach powiatu, dominuje typowa oferta gminna oraz usługi wynikające z zadań powiatowych dotyczące aktywnej integracji wobec osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (Szarfenberg R. 2011 r.)

Rozwój usług, świadczonych przez pomoc społeczną, należy ocenić raczej pozytywnie, chociaż nie zaspakajają jeszcze bardzo wielu potrzeb. Utrwalają jednak w świadomości społecznej właściwe działania instytucji w środowisku lokalnym oraz dają poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Procesy te należy rozwijać szczególnie w zakresie poszerzenia oferty, ale także jej dostępności terytorialnej.

Główną zasadą organizacji usług pomocy społecznej powinna być **indywidualizacja wsparcia**, mająca na celu bardzo zróżnicowane potrzeby pojedynczych osób. Planując działania na rzecz ludzi należy mieć na uwadze, jak przełożą się one nie tylko na poprawę warunków ich życia, ale także jak wpłyną na ich relacje rodzinne, więzi społeczne i stosunek do instytucji, która udziela pomocy.

Ustawowa struktura organizacyjna pomocy społecznej

Realizacja zadań pomocy społecznej spoczywa głównie na gminach jako jednostce najbliższej osobom/rodzinom potrzebującym skorzystać ze wsparcia w trudnej sytuacji życiowej.

Powiaty, w stosunku do gmin, spełniają funkcje uzupełniające. Wykonują te zadania, którym gminy nie mogą podołać ze względów organizacyjnych, finansowych i kadrowych. Ich działania mają charakter ponad gminny, komplementarny wobec gminy. Najczęściej są to instytucje, które świadczą usługi specjalistyczne dla mieszkańców poszczególnych gmin w ramach powiatu.

Podstawowe jednostki struktury pomocy społecznej, wg Ustawy o pomocy społecznej, to:

- gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej (OPS, MOPS),
- powiatowe centra pomocy rodzinie (PCPR),
- regionalne ośrodki pomocy społecznej (ROPS).

Jednostki organizacyjne pomocy społecznej w gminie i powiecie można uszeregować w dwóch grupach:

- jednostki o charakterze administracyjnym (OPS, PCPR), których podstawowym zadaniem jest wydawanie decyzji i prowadzenie pracy socjalnej. Mają one odrębne struktury i działają jako niezależne od siebie jednostki budżetowe;
- jednostki realizujące świadczenia zaspakajające potrzeby osób/rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej (np. domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia). Mogą funkcjonować jako samorządowe jednostki organizacyjne w postaci jednostek budżetowych, niezależne od OPS i PCPR (nadzór nad nimi sprawuje wójt lub burmistrz) albo jako wydzielone komórki organizacyjne lub samodzielne stanowiska pracy w strukturach OPS lub PCPR (nadzór sprawuje kierownik OPS lub PCPR).

Obecność na poziomie lokalnym niezależnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej stwarza istotne problemy. Ośrodki Pomocy Społecznej i Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie powinny mieć bowiem wpływ na to, jak działają jednostki organizacyjne świadczące konkretne usługi. Na poziomie powiatu ten problem został już w pewnym stopniu rozwiązany (art.112, ust.7 i 8). Na poziomie gminy nie ma jednak żadnych zapisów regulujących związki pomiędzy tymi jednostkami. OPS-y i PCPR-y powstawały w innych czasach. Na początku lat 90., gdy pomoc społeczna powstawała w gminach, nie było tam żadnej innej struktury pomocy społecznej. Natomiast kiedy w 1998 roku powstawał samorząd powiatowy i PCPR-y, pomoc

społeczna była tworzona w dużej części z już istniejących placówek i ich wzajemne odniesienia zostały częściowo uporządkowane.

Obecnie daje się zauważyć brak współpracy i koordynacji oraz chaos organizacyjny pomiędzy poszczególnymi jednostkami pomocy społecznej. Sytuacja ta wymaga zdecydowanej zmiany. Należy wskazać jeden podmiot odpowiedzialny za tę współpracę na danym terenie. Wydaje się, że OPS lub PCPR może pełnić rolę koordynatora w rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych włączając do wspólnych działań także inne instytucje publiczne, organizacje pozarządowe i podmioty prywatne. Szczególnie, jeśli te działania będą miały charakter prewencyjny wobec różnych form wykluczenia społecznego.

Aby te wspólne działania i koordynacja przyniosły pożądany społecznie skutek, radykalnej zmianie powinny ulec gminne i powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych. Opracowanie takich strategii w gminach jest ich zadaniem własnym obowiązkowym (art. 17) a w powiecie zadaniem własnym (art. 19).

Zakres gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych określony jest poprzez wskazanie gminnych programów pomocy społecznej, wspierania rodziny, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Natomiast **w strategiach powiatowych** opiera się o programy pomocy społecznej, programy pieczy zastępczej, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, program działań na rzecz osób niepełnosprawnych i inne programy integracji osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Zapisanie zasadniczych zadań społecznego planowania strategicznego gmin i powiatów w Ustawie o pomocy społecznej przesądza o tym, że treści i zakres tego planowania utożsamia się z zakresem działania pomocy społecznej, tym bardziej, że opracowanie strategii powierza się instytucjom pomocy społecznej. Rozwiązanie to wydaje się raczej słuszne, gdyż w ostatnich latach pomoc społeczna staje się coraz ważniejszym podmiotem polityki społecznej państwa.

Strategie społeczne charakteryzują się bardzo zróżnicowaną jakością. Ich powszechnym elementem jest diagnoza społeczna oparta niemal wyłącznie o dane dotyczące wielkości i struktury świadczeń pomocy społecznej. Natomiast informacje o zasobach dotyczą głównie zasobów infrastrukturalnych. Niezwykle rzadko obejmują dane o zasobach ludzkich i finansowych. Niewiele strategii zawierało dotąd informacje na temat wydatków

przeznaczonych na realizację ich celów. Bardzo rzadko pojawia się w nich analiza prognostyczna oraz określenie przestrzeni dla aktywności innych podmiotów społecznych. (Rysz-Kowalczyk B., 2011 r.). Ustawa nie określa żadnych standardów opracowywania strategii społecznych.

Obecnie współpraca różnych instytucji powołanych do rozwiązywania problemów społecznych zależy głównie od wyobraźni i dobrej woli kierowników tych organizacji. Trochę ostatnio poprawiła się sytuacja w gminach po wprowadzeniu obowiązku zawierania umów między OPS i PUP, ale też nie ustrzeżono się błędów. Np. szczególnie w małych gminach wykorzystuje się działania związane z aktywną integracją, które powinny realizować powiatowe urzędy pracy. Dotyczy to głównie takich działań jak doradztwo zawodowe czy szkolenia i kursy zawodowe.

Inny problem to struktura organizacyjna jednostek pomocy społecznej, od której w dużej mierze zależy liczba podejmowanych zadań i jakość ich realizacji. Zdecydowany rozwój struktur organizacyjnych nastąpił w miastach, gdzie gminy miejskie mają istotnie większe możliwości finansowe i kadrowe niż gminy wiejskie. Organizację pracy różnicuje przede wszystkim typ jednostki pomocy społecznej:

- w OPS-ach najczęściej występuje podział na zespół administracyjny i merytoryczny. Tylko w niewielu OPS-ach kryterium podziału stanowią usługi. Najbardziej stosowaną formą jest podział pracy związany z wyodrębnieniem specjalistycznych zespołów skierowanych do pracy z określoną grupą klientów. Większość rozwiązań łączy kryterium lokalizacji, czyli przydzielenie pracownika socjalnego do określonego rejonu. Liczba OPS-ów posiadających wyodrębnione zespoły skierowane do określonych klientów rośnie wraz z wielkością gminy oraz liczbą posiadanych usług.
- wśród PCPR-ów najczęściej występującą strukturą jest podział ze względu na usługi lub grupy klientów i usługi. Ośrodki w miastach na prawach powiatu mają najbardziej rozbudowaną strukturę. W większości tych placówek podział pracy organizowany jest wedle lokalizacji, usług oraz grup klientów jednocześnie (Szarfenberg R., 2011 r.)

Powyższa analiza pokazuje dość dużą dowolność samorządów w organizowaniu poszczególnych jednostek. Taki rodzaj organizacji pracy wydaje się być zaletą, gdyż dostosowuje strukturę poszczególnych jednostek do specyfiki określonego środowiska lokalnego, jego potrzeb i

możliwości oraz utrwała pewną kulturę organizacyjną w środowisku. Ta uwaga jest ważna w kontekście prób budowania modeli funkcjonowania poszczególnych jednostek w ramach całej instytucji pomocy społecznej.

Kadry pomocy społecznej

Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z połowy 2011 roku w instytucjach pomocy społecznej pracowało ponad 130 tys. osób. W OPS-ach zatrudnionych było blisko 50 tys. osób, w tym 19 tys. pracowników socjalnych. Liczba zatrudnionych pracowników socjalnych wzrasta bardzo nieznacznie (wg danych MPiPS w 1992 roku liczba ta wynosiła 18.159 osób). Poziom zatrudnienia w poszczególnych typach jednostek jest dość zróżnicowany. OPS-y i PCPR-y średnio zatrudniają po 15 osób. Najwięcej pracowników zatrudniają ośrodki w miastach na prawach powiatu, średnio 219 osób. Podobne zróżnicowanie występuje wśród zatrudnionych pracowników socjalnych. Na szczególną uwagę zasługuje też fakt coraz wyższych ich kwalifikacji. Pracownicy socjalni z I stopniem specjalizacji pracują w 65% OPS-ów we wszystkich miastach na prawach powiatu i w jednej trzeciej PCPR-ów. Natomiast pracownicy z II stopniem specjalizacji zatrudnieni są głównie w miejskich ośrodkach (Szarfenberg R., 2011 r.).

Tak wysoki wskaźnik pracowników z I i II stopniem specjalizacji spowodowany został najprawdopodobniej możliwościami podnoszenia kwalifikacji, które były finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Jest to bardzo pozytywny fakt, który wpisuje się w problematykę profesjonalizacji zawodu pracownika socjalnego, któremu sprzyjają zapisy Ustawy w zakresie uzyskiwania tytułów i stopni zawodowych (m. in. art. 116).

Ogromne zróżnicowanie zauważa się w poziomie zatrudnienia specjalistów, a głównie: psychologów, pedagogów, prawników i terapeutów różnych specjalności. **Możliwość skorzystania z pomocy specjalistów można znaleźć w miastach na prawach powiatu i w PCPR-ach, natomiast większość OPS-ów w ogóle nie dysponuje specjalistami.** Przyczyną tego zjawiska w małych gminach są oczywiście mniejsze możliwości finansowe oraz mniejsza liczba klientów, która warunkuje mniejsze potrzeby kadrowe. Brak wsparcia ze strony specjalistów i konsultantów przekłada się jednak na ograniczony zestaw podejmowanych ról zawodowych przez pracowników socjalnych.

Zdecydowana większość jednostek organizacyjnych pomocy społecznej nie wypełnia standardów w zakresie liczby mieszkańców przypadających na jednego pracownika socjalnego. Średnio wynosi ona ok. 2.400 osób. Zapisy Ustawy o pomocy społecznej mówią, że OPS zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny na 2000 mieszkańców, nie mniej niż 3 pracowników (art.110 ust.11). Po nowelizacji Ustawy z dnia 18 marca 2011 roku liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy powinna być uzależniona albo od liczby mieszkańców gminy (nadal 2 tys.) albo od liczby środowisk objętych pracą socjalną – jeden pracownik socjalny na nie więcej niż 50 rodzin lub osób samotnie gospodarujących objętych pracą socjalną.

Na razie nie przyniosło to większych zmian i wszystkie jednostki organizacyjne odczuwają braki kadrowe, a pracownicy socjalni zgłaszają coraz większą liczbę obciążeń i zmęczenie pracą.

Liczba zatrudnionych pracowników socjalnych i specjalistów ma zasadniczy wpływ na realizację zadań pomocy społecznej oraz na ich jakość. **Każdy klient pomocy społecznej powinien mieć zapewniony jednakowy dostęp do usług na najwyższym poziomie, bez względu na to, gdzie mieszka, a pracownik socjalny dostęp do szkoleń i wsparcie metodyczne specjalistów.** Już dziś brak jest w samorządach środków na wzrost zatrudnienia, dlatego należałoby rozważyć, na razie przynajmniej pilotażowo, zatrudnienie pracowników socjalnych na kontrakt w przeciwieństwie do obecnego zatrudnienia najemnego, które często ogranicza jego kreatywność i elastyczność zawodową.(Grewiński M., Krzyszkowski J. 2011).

Pracownicy socjalni są kategorią zawodową, która nie zaistniała jeszcze w pełni w świadomości społecznej. Tożsamość zawodową i prestiż zawodu kształtują różne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Profesjonalizm, przestrzeganie zasad i wartości etycznych zawodu, dbałość o rozwój pracy socjalnej, aktywny udział w rozwiązywaniu kwestii społecznych wspólnie z innymi partnerami – oto niektóre czynniki leżące po stronie pracowników socjalnych.

Rola zawodowa pracownika socjalnego w Polsce jest w trakcie ważnych zmian wyznaczanych przez zmiany w strukturze problemów społecznych oraz zmiany roli i miejsca instytucji pomocy społecznej w polityce społecznej państwa.

Wzmocnienie statusu zawodu pracownika socjalnego przez przyjęcie, oczekiwanej od lat, ustawy o zawodzie pracownika socjalnego, z pewnością wpłynie na prestiż zawodu.

Uwagi końcowe

1. Obecna Ustawa o pomocy społecznej, mimo licznych mankamentów, **pozwoliła na rozwiązanie lub złagodzenie wielu problemów osób i rodzin**, chociaż w zakresie społecznym nie doprowadziła do ich zasadniczego ograniczenia.
2. Należy podkreślić, że **katalog zadań własnych gmin i powiatów, wynikający z Ustawy, został zakreślony odpowiednio do aktualnie występujących w kraju problemów i potrzeb społecznych.**
3. Najczęściej występujące **problemy społeczne**, będące w zakresie działań **OPS** to: ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność członka rodziny, alkoholizm w rodzinie, opieka nad ludźmi starymi.
4. Najczęściej występujące **problemy społeczne** będące w zakresie działań **PCPR** to: piecza zastępcza i rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym oraz instytucjonalna opieka nad ludźmi starymi i chorymi.
5. **Brak wypełniania niektórych zadań własnych gmin i powiatów**, zgodnych z zapotrzebowaniem społecznym, wynika przede wszystkim z powodu ograniczonych **środków finansowych, braku odpowiedniej infrastruktury socjalnej oraz ograniczonych zasobów kadrowych, głównie pracowników socjalnych.**
6. W realizacji zadań **OPS-ów**, można zaobserwować coraz większą ich rolę w **aktywizacji klientów** pomocy i środowiska lokalnego. Aktywne działania na rzecz poprawy swojego położenia najczęściej podejmują osoby, których trudna sytuacja jest następstwem zdarzenia losowego. Postawy roszczeniowe najczęściej wykazują rodziny osób długotrwale bezrobotnych, rodziny wielodzietne, osoby samotnie wychowujące dzieci oraz rodziny z problemem alkoholowym.
7. **Uniezależnienie się świadczeniobiorców od systemu pomocy społecznej i wykreślenie z rejestrów następuje przede wszystkim na skutek uzyskania zatrudnienia i pozyskiwania innych źródeł dochodów, ewentualnie podjęcia pracy na własny rachunek.** Z tego względu, główne działania aktywizujące klientów, powinny nadal

- zmierzać w kierunku podniesienia aktywności i mobilności zawodowej oraz zdolności zatrudnienia.
8. **Główne podmioty, z którymi OPS-y podejmują współpracę** w środowisku lokalnym, to przede wszystkim powiatowe urzędy pracy, szkoły (w zakresie pomocy dzieciom) oraz lokalne organizacje pozarządowe o charakterze pomocowym.
 9. W **PCPR-ach**, głównym czynnikiem **ograniczającym skuteczność** ich działalności są braki w zakresie wyspecjalizowanej kadry, głównie pracowników socjalnych. Ograniczenie zatrudnienia osób z merytorycznym przygotowaniem oznacza brak możliwości prowadzenia pracy socjalnej i szeroko rozumianej profilaktyki.
 10. Poważnym ograniczeniem możliwości działania **PCPR-ów** **jest ich niedofinansowanie na podnoszenie poziomu usług, poszerzanie pracy socjalnej, tworzenie nowych instytucji wsparcia oraz szkolenia i wynagradzanie specjalistów (psychologów, pedagogów, prawników).**
 11. **W realizacji zadań PCPR-ów dominują problemy** tworzenia i wspierania rodzin zastępczych. Najtrudniejszymi z nich jest niedostateczna liczba rodzin zastępczych w stosunku do potrzeb, brak kandydatów na rodziców zastępczych, niedostatek środków na finansowanie rodzicielstwa zastępczego, ograniczone możliwości na prowadzenie pracy socjalnej, poradnictwo specjalistyczne i szkolenia.
 12. Główni partnerzy we współpracy z PCPR-ami to: powiatowe urzędy pracy, szkoły, policja i bardzo rzadko lokalni pracodawcy. **Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie powinny zwrócić większą uwagę na potencjał tkwiący w inicjatywach podejmowanych wspólnie z lokalnymi przedsiębiorcami**, tym bardziej, że na całym świecie wzrasta ich znaczenie jako podmiotów działań społecznych w obecnych warunkach społeczno-ekonomicznych.
 13. Ze względu na miejsce i zadania **ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie** w środowisku, wydaje się, że jednostki te mogłyby przejąć **rolę koordynatora** działań z zakresu pomocy oraz inspirować inne podmioty lokalne do integracji wokół problemów społecznych.

System pomocy społecznej w Polsce jest tak dynamiczny, wieloaspektowy i ściśle związany z całym ustawodawstwem społecznym, że nie sposób było odnieść się do niego w tym opracowaniu, w sposób całościowy. Zasygnalizowano w nim najistotniejsze, wybrane aspekty społeczne, bezpośrednio związane z obowiązującą Ustawą o pomocy społecznej. W dalszych pracach nad doskonaleniem unormowań prawnych należałoby zwrócić szczególną uwagę na takie zagadnienia jak:

- **konieczność określenia modelu pomocy społecznej** i jej miejsca we współczesnym modelu polityki społecznej państwa, która dotychczas niestety nie została wyraźnie zdefiniowana;
- w miarę precyzyjne **sformułowanie praw i obowiązków adresatów pomocy społecznej** w celu wzmocnienia skuteczności pomocy i integracji społecznej oraz faktycznym przywracaniu ludziom znajdującym się w sytuacji kryzysowej, godności i możliwości pełnego uczestnictwa we wszystkich sferach życia społecznego;
- **dalsza decentralizacja systemu pomocy społecznej** i rozwój mechanizmów uspołeczniania usług społecznych poprzez przekazywanie określonych kompetencji innym podmiotom o charakterze pomocowym oraz dążenie do ustanowienia ładu instytucjonalnego pomocy społecznej na zasadzie partnerstwa i współpracy, a nie konkurencji;
- **opracowanie systemu monitoringu i oceny skuteczności** programów i strategii w celu racjonalnego wykorzystania środków publicznych oraz środków uzyskiwanych z EFS;
- większe **wsparcie formalno-prawne pracowników socjalnych** jako grupy zawodowej w celu zmiany stereotypowego wizerunku przedstawicieli tego zawodu w opinii społecznej.

Źródła:

1. Auleytner J., „*Polityka społeczna w Polsce i na świecie*”, Warszawa 2011 r.
2. Czapiński J., Panek T., red., „*Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*”, Warszawa 2012 r.
3. Dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej za I półrocze 2011 r., www.mpips.gov.pl
4. Grewiński M., Krzyszkowski J. red., „*Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*”, Warszawa 2011 r.
5. Kaźmierczak T., Łuczyńska M., „*Wprowadzenie do pomocy społecznej*”, Katowice 1996.
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz.483)
7. „*Pomoc społeczna w opinii Polaków*”, CBOS, Warszawa 2008 r.
8. Rysz-Kowalczyk B., red., „*Polityka społeczna gmin i powiatów. Kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach*”, Warszawa 2011 r.
9. Szarfenberg R., red., „*Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji. Krajowy Raport badawczy*”, Warszawa 2011 r.
10. Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. 2009 nr 175 poz.1362 z późn. zm.).

Załącznik

Udzielone świadczenia – zadania własne gmin (do połowy 2011 roku)

FORMY POMOCY	LICZBA OSÓB, KTÓRYM PRYZYMNANO DECYZJĄ ŚWIADCZENIA		LICZBA ŚWIADCZEŃ	KWOTA ŚWIADCZEŃ 1) w zł	LICZBA RODZIN	LICZBA OSÓB W RODZINACH
0	1		2	3	4	5
RAZEM 2)	1	1 499 718	X	1 409 789 396	980 823	2 680 126
ZASIŁKI STAŁE - OGÓŁEM (dotowane)	2	173 934	947 220	331 153 761	171 567	241 470
w tym przyznany dla osoby: samotnie gospodarującej	3	137 780	758 193	291 138 481	137 780	137 811
pozostającej w rodzinie	4	36 859	189 027	40 015 280	34 598	104 229
ZASIŁKI OKRESOWE – OGÓŁEM	5	337 782	1 250 106	331 051 603	333 054	913 002
z tego:						
środki własne	6	X	X	14 134 302	X	X
dotacja	7	X	X	316 917 301	X	X
w tym przyznane z powodu (z wiersza 5): bezrobocia	8	275 682	1 016 350	282 280 500	272 005	738 793
długotrwałej choroby	9	25 396	72 250	17 376 350	25 234	67 485

niepełnosprawności	10	31 164	108 416	17 078 577	30 817	80 765
możliwości utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego	11	924	2 433	645 115	918	2 324
SCHRONIENIE	12	10 568	1 155 343	18 946 353	9 894	11 643
POSIŁEK	13	680 737	65 565 056	239 938 219	384 508	1 774 250
w tym dla: dzieci	14	599 591	56 927 837	194 912 847	323 444	1 452 603
UBRANIE	15	3 130	4 796	319 035	2 935	7 274
USŁUGI OPIEKUŃCZE – OGÓŁEM	16	74 676	15 942 215	185 296 166	73 612	90 558
w tym: specjalistyczne	17	3 991	620 692	8 403 434	3 881	7 268
ZASIŁEK CELOWY NA POKRYCIE WYDATKÓW NA ŚWIADCZENIA ZDROWOTNE OSOBOM NIEMAJĄCYM DOCHODU I MOŻLIWOŚCI UZYSKANIA ŚWIADCZEŃ NA PODSTAWIE PRZEPISÓW O POWSZECHNYM UBEZPIECZENIU W NFZ	18	603	1 256	103 931	538	992
w tym dla: osób bezdomnych	19	15	15	2 227	15	15
ZASIŁKI CELOWE NA POKRYCIE WYDATKÓW POWSTAŁYCH W WYNIKU ZDARZENIA	20	2 605	3 263	6 069 708	2 594	7 254

LOSOWEGO						
ZASIŁKI CELOWE W FORMIE BILETU KREDYTOWANEGO	21	720	1 264	34 942	702	1 044
SPRAWIENIE POGRZEBU	22	2 338	2 355	5 348 070	2 335	2 862
w tym: osobom bezdomnym	23	374	377	881 705	374	389
INNE ZASIŁKI CELOWE I W NATURZE OGÓŁEM	24	626 753	X	291 509 208	564 251	1 484 451
w tym: zasiłki specjalne celowe	25	109 525	199 688	36 876 237	107 990	261 734
POMOC NA EKONOMICZNE USAMODZIELNIENIE – OGÓŁEM	26	7	X	18 400	7	15
w tym: w naturze	27					
zasiłki	28	4	4	15 400	4	9
pożyczka	29	3	3	3 000	3	6
PORADNICTWO SPECJALISTYCZNE (prawne, psychologiczne, rodzinne)	30	X	X	X	81 378	201 662
INTERWENCJA KRYZYSOWA	31	X	X	X	17 644	42 965

PRACA SOCJALNA	32	X	X	X	613 061	1 561 194
----------------	----	---	---	---	---------	-----------

Udzielone świadczenia - zadania zlecone gminom (do połowy 2011 roku)

FORMY POMOCY	LICZBA OSÓB, KTÓRYM PRYZNANO DECYZJĄ ŚWIADCZENIA 2)	LICZBA ŚWIADCZEŃ	KWOTA ŚWIADCZEŃ 1) w zł	LICZBA RODZIN 2)	LICZBA OSÓB W RODZINACH 2)	
0	1	2	3	4	5	
RAZEM 3)	1	9 142	X	31 934 698	8 836	18 601
ZASIŁKI CELOWE NA POKRYCIE WYDATKÓW ZWIĄZANYCH Z KLĘSKĄ ŻYWIOŁOWĄ LUB EKOLOGICZNĄ	2	55	55	146 648	55	123
SPECJALISTYCZNE USŁUGI OPIEKUŃCZE W MIEJSCU ZAMIESZKANIA DLA OSÓB Z ZABURZENIAMI PSYCHICZNYMI	3	9 087	1 817 022	31 788 050	8 784	18 463
POMOC - ogółem przyznana cudzoziemcom, o których mowa w art. 5a	4	16	135	10 696	X	X
w tym:						
zasiłki celowe w formie pieniężnej	5	14	37	10 326	X	X
w naturze (schronienie, posiłek, niezbędne ubranie)	6	2	98	370	X	X
POMOC - ogółem przyznana cudzoziemcom, którzy uzyskali zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP	7	55	363	95 512	X	X
w tym:						
zasiłki celowe w formie pieniężne	8	52	179	91 969	X	X
w naturze (schronienie, posiłek, niezbędne ubranie)	9	6	184	3 543	X	X
Wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd	10	1 008	6 428	1 509 309	X	X

Udzielone świadczenia – zadania własne gmin 2010 rok

FORMY POMOCY		LICZBA OSÓB, KTÓRYM PRZYZNANO DECYZJĄ ŚWIADCZENIE	LICZBA ŚWIADCZEŃ	KWOTA ŚWIADCZEŃ 1) w zł	LICZBA RODZIN	LICZBA OSÓB W RODZINACH
0		1	2	3	4	5
RAZEM 2)	1	1 998 524	X	2 925 719 294	1 262 073	3 510 206
ZASIŁKI STAŁE - OGÓŁEM (dotowane)	2	189 113	1 866 180	648 296 172	186 546	276 321
w tym przyznany dla osoby: samotnie gospodarującej	3	145 940	1 475 241	567 358 169	145 940	146 038
pozostającej w rodzinie	4	44 738	390 939	80 938 003	42 252	131 734
ZASIŁKI OKRESOWE – OGÓŁEM	5	464 400	2 439 078	636 858 352	452 844	1 292 381
w tym: środki własne	6	X	X	30 317 497	X	X
dotacja	7	X	X	606 540 855	X	X
w tym przyznane z powodu (z wiersza 5): bezrobocia	8	369 917	1 929 282	529 069 871	360 780	1 026 553
długotrwałej choroby	9	45 163	162 870	38 682 609	44 737	124 276
niepełnosprawności	10	49 590	233 494	37 449 400	48 573	134 369
możliwości utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z	11	1 801	5 382	1 554 017	1 794	4 996

innych systemów zabezpieczenia społecznego						
SCHRONIENIE	12	14 151	2 152 080	35 599 247	13 217	15 465
POSIŁEK	13	865 334	117 499 712	425 161 852	476 949	1 904 585
w tym dla: dzieci	14	758 973	100 582 866	335 950 007	401 248	1 794 902
UBRANIE	15	10 170	15 277	2 679 302	9 482	23 389
USŁUGI OPIEKUŃCZE – OGÓLEM	16	89 298	33 220 767	378 817 389	87 217	111 052
w tym: specjalistyczne	17	4 754	1 305 643	17 080 437	4 573	8 639
ZASIŁEK CELOWY NA POKRYCIE WYDATKÓW NA ŚWIADCZENIA ZDROWOTNE OSOBOM NIEMAJĄCYM DOCHODU I MOŻLIWOŚCI UZYSKANIA ŚWIADCZEŃ NA PODSTAWIE PRZEPISÓW O POWSZECHNYM UBEZPIECZENIU W NFZ	18	778	3 014	232 246	778	1 403
w tym dla: osób bezdomnych	19	16	22	1 244	16	20
ZASIŁKI CELOWE NA POKRYCIE WYDATKÓW POWSTAŁYCH W WYNIKU ZDARZENIA LOSOWEGO	20	13 847	17 169	20 324 243	13 686	38 262
ZASIŁKI CELOWE W FORMIE BILETU KREDYTOWANEGO	21	1 432	2 952	74 285	1 377	2 225
SPRAWIENIE POGRZEBU	22	4 399	4 424	9 734 271	4 396	5 776
	23	636	641	1 474 224	635	648

w tym: osobom bezdomnym						
INNE ZASIŁKI CELOWE I W NATURZE OGÓŁEM	24	994 274	X	767 928 395	859 986	2 327 887
w tym: zasiłki specjalne celowe	25	206 846	488 585	97 125 859	202 492	505 830
POMOC NA EKONOMICZNE USAMODZIELNIENIE – OGÓŁEM	26	10	X	13 540	10	31
w tym: w naturze	27		2			
zasiłki	28	8	10	4 540	8	45
pożyczka	29	2	2	9 000	2	5
PORADNICTWO SPECJALISTYCZNE (prawne, psychologiczne, rodzinne)	30	X	X	X	135 184	344 590
INTERWENCJA KRYZYSOWA	31	X	X	X	37 009	81 929
PRACA SOCJALNA	32	X	X	X	900 148	2 309 372

Udzielone świadczenia - zadania zlecone gminom w 2010 roku

FORMY POMOCY		LICZBA OSÓB, KTÓRYM PRYZNANO DECYZJĄ ŚWIADCZENIE 2)	LICZBA ŚWIADCZEŃ	KWOTA ŚWIADCZEŃ 1) w zł	LICZBA RODZIN 2)	LICZBA OSÓB W RODZINACH 2)
0		1	2	3	4	5
RAZEM 3)	1	10 638	X	63 246 704	10 207	21 719
ZASIŁKI CELOWE NA POKRYCIE WYDATKÓW ZWIĄZANYCH Z KLĘSKĄ ŻYWIOŁOWĄ LUB EKOLOGICZNĄ	2	441	451	1 031 199	441	1 349
SPECJALISTYCZNE USŁUGI OPIEKUŃCZE W MIEJSCU ZAMIESZKANIA DLA OSÓB Z ZABURZENIAMI PSYCHICZNYMI	3	10 138	3 766 649	62 215 505	9 710	20 265
POMOC - ogółem przyznana cudzoziemcom, o których mowa w art. 5a	4	12	405	23 558	X	X
w tym: zasiłki celowe w formie pieniężnej	5	11	34	13 539	X	X
w naturze (schronienie, posiłek, niezbędne ubranie)	6	6	371	10 019	X	X
POMOC - ogółem przyznana cudzoziemcom, którzy uzyskali zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP	7	68	969	163 861	X	X
w tym: zasiłki celowe w formie pieniężne	8	61	365	158 405	X	X
w naturze (schronienie, posiłek, niezbędne ubranie)	9	8	604	5 456	X	X

Wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd	10	750	6 541	1 563 369	X	X
----------------------------------------------------------------------------------	----	-----	-------	-----------	---	---

Źródło: dane MPiPS, www.mpips.gov.pl

Mgr Marcin Dwórznik
Katedra Bankowości, Finansów i Rachunkowości
Wydział Nauk Ekonomicznych
Uniwersytet Warszawski

Ekonomiczne aspekty realizacji Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.

Poniższa ekspertyza ma na celu ocenę poprawności ocen skutków kolejnych nowelizacji ustawy o pomocy społecznej przeprowadzanych przy okazji nowelizacji ustawy od roku 2004. W ramach ekspertyzy zostanie dokonana również analiza podstawowych wskaźników ekonomicznych związanych z polityką społeczną, takich jak wydatki budżetów JST i otrzymane dotacje, liczba ośrodków i osób korzystających z pomocy społecznej. Na początku zostanie dokonany przegląd zmian ustawy o pomocy społecznej pod kątem skutków ekonomicznych (skutków ekonomicznych dla budżetu państwa i budżetów JST). W drugiej części zostaną przeprowadzona analiza podstawowych wskaźników ekonomicznych związanych z polityką społeczną. Na podstawie tej części będzie możliwe wyciągnięcie wniosków odnośnie rozbieżności między zakładanymi efektami nowelizacji ustawy w ocenach skutków zmian ustawy o pomocy społecznej a rzeczywistą zmianą podstawowych wskaźników ekonomicznych związanych z polityką społeczną.

Od roku 2004 zidentyfikowano 12 zmian ustawy o pomocy społecznej.

1. W uzasadnieniu do zmiany ustawy o pomocy społecznej z dnia 18 marca 2011 roku zakładano, że, co do zasady, nie spowoduje ona skutków finansowych dla budżetu państwa i jednostek samorządów terytorialnych.
2. W ocenie skutków zmiany ustawy o pomocy społecznej z dnia 18 marca 2010 r. oszacowano, że dzięki przyznaniu staroście możliwości ograniczenia do 20% podstawy pomocy pieniężnej przyznawanej rodzinie zastępczej, która nie sprawuje osobistej opieki

nad dzieckiem w okresie pobytu dziecka w młodzieżowym ośrodku socjoterapii, mogą spaść wydatki powiatów o około 170 tys. PLN rocznie. W przypadku zmiany polegającej na ujednoczeniu zasad odpłatności rodziców za pobyt dziecka w instytucjach zapewniających dzieciom opiekę i wychowanie stwierdzono, że może ona skutkować spadkiem wydatków powiatów, jednakże z uwagi na fakt, że wysokość opłaty i warunki zwalniania z tej opłaty uzależnione są od uchwały rady powiatu i decyzji starosty, brak jest możliwości oszacowania, jaki spadek wydatków powiatu może spowodować ta zmiana. Odnośnie pozostałych przepisów proponowanych w zmianie ustawy, stwierdzono, że nie powinny one rodzić skutków finansowych.

3. W ocenie skutków zmiany ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 lutego 2010 roku założono m.in. zatrudnienie dodatkowych inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, mające przyczynić się to zwiększenia skuteczności ich działania. Jednak nie podano kosztów związanych ze zwiększeniem zatrudnienia. W zakresie zwiększenia dochodów budżetu państwa, uzyskanych dzięki polepszonej skuteczności inspektorów, stwierdzono tylko, że powinny one wzrosnąć (nie podano natomiast żadnych konkretnych liczb). Zmiana ustawy wprowadziła również możliwość powstawania wielotypowych domów pomocy społecznej. W tym przypadku ograniczono się do stwierdzenia, że zmiana powinna przynieść oszczędności w finansach powiatów ze względu na zmniejszenie liczby zatrudnionych w domach pracowników obsługi. Nie podano jednak żadnych konkretnych liczb. Zmiana ustawy założyła także wprowadzenie odpłatności za usługi w ośrodkach wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W tym przypadku potencjalne przychody dodatkowe przychody budżetu państwa oszacowano na kwotę nieco ponad 3 mln PLN. Podstawą szacunków były dane z 2007 roku (a zatem w roku 2010 już mało aktualne) dotyczące liczby osób z zaburzeniami psychicznymi. Dodatkowo nie przedstawiono żadnej prognozy zmiany liczby tych osób.
4. Zmiana ustawy o pomocy społecznej z dnia 23 października 2009 r. dała Radzie powiatu dodatkowe uprawnienia (większą autonomię) w zakresie podwyższania wysokości kwot pomocy pieniężnej przysługującej rodzinom zastępczym, wysokości pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie oraz wartości pomocy na zagospodarowanie.

Stwierdzono, że w związku z tym skutki finansowe będą zależeć od decyzji podejmowanych przez poszczególne Rady powiatów.

5. Zgodnie z OSR do zmiany ustawy o pomocy społecznej z dnia 24 września 2009 r. jej skutki finansowe są trudne do oszacowania w sposób jednoznaczny oraz regulacje nie ma istotnego wpływu na budżet Państwa. W związku z tym w OSR nie podano żadnych, konkretnych liczb.
6. W ocenie skutków zmiany ustaw o pomocy społecznej z dnia 5 marca 2009 r., która wprowadzała modyfikację ustawowej definicji dochodu, w stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach określonych w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, rozszerzając dostępność pomocy społecznej dla wymienionej kategorii osób, podano, że jej skutki finansowe mogą kształtować się na poziomie ok. 40 mln PLN rocznie. Nie podano jednak metodyki obliczenia tej kwoty.
7. Zmian ustawy o pomocy społecznej w dnia 16 lutego 2007 roku zakładała m.in. modyfikację definicji średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej lub całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej. W OSR stwierdzono, że zmiana „pociągnie za sobą najprawdopodobniej niewielki wzrost średniego kosztu utrzymania tych jednostek”. Jednocześnie stwierdzono, że zmodyfikowane przepisy umożliwią urealnienie (które będzie wiązało się ze wzrostem) kosztów utrzymania w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Podano jedynie, że wzrost kosztów może wynosić ok. 10-15% w przeliczeniu na 1 osobę. Nie podano jednak metodyki tego szacunku. Zmiana ustawy zakłada także przeniesieniu z zadań powiatów do zadań gmin obowiązków wynikających z pomocy udzielanej osobom opuszczającym zakłady karne. W tym przypadku nie podano konkretnego szacunku liczbowego skutków tej zmiany, podając tylko, że skutki powinny być znikome. Przedmiotowa ustawa zakłada również zmiany w zakresie wparcia udzielanego dzieciom cudzoziemskim. Z zakresie skutków tych zmian, dokonano dokładnej analizy ich skutków finansowych dla budżetu państwa. Analizy bazowały na danych z 2005 roku (czyli dwa lata wstecz wobec daty aktualizacji ustawy). Zatem skutki finansowe zostały oszacowane wg stanu na 2005 rok, bez próby przeprowadzenia ich prognoz, ani urealnienia do stanu na 2007 rok. W zakresie pozostałych

zmian, które zakłada przedmiotowa ustawa, stwierdzono, że nie powinny one rodzić skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów JST.

8. Zmiana ustawy o pomocy społecznej z dnia 26 stycznia miała charakter doprecyzujący przepisy, dzięki czemu nie rodziła skutków finansowych.
9. W grudniu 2006 roku zostały uchwalone trzy zmiany do ustawy o pomocy społecznej: nr druku 810, 1178, oraz 1189. W zmianie ustawy, druk 810, założono wydłużenie do końca 2009 roku terminu realizacji programów naprawczych przez domy pomocy społecznej i placówki opiekuńczo-wychowawcze, które nie osiągnęły obowiązującego (w dniu zmiany ustawy) standardu. Jednocześnie stwierdzono, że „dłuższy okres dostosowania to dłuższy okres finansowania a zatem realne zapewnienie środków finansowych na realizację programów naprawczych” oraz, że ustawa nie będzie powodowała dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa.
10. Zmiany w ustawie, w druku 1178, dotyczą także dostosowania do wymaganych standardów dla domów pomocy społecznej i placówek opiekuńczo-wychowawczych. W OSR stwierdzono, że zmiana ustawy będzie skutkowałą koniecznością ponoszenia przez budżet państwa, przez kilka lat, wydatków na dofinansowania powiatów w zakresie dostosowywania do wymaganych standardów. Jednocześnie stwierdzono, że środki na ten cel są niewystarczające i „prawdopodobnie możliwe będzie uzyskanie dofinansowania z budżetu Unii Europejskiej”.
11. Zmiany ustawy w druku 1189 mają charakter doprecyzujący i nie rodzą skutków finansowych.
12. Zmiana ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. m.in. 115 „modyfikuje zasady udzielania dotacji na dofinansowanie zadań własnych z pomocy społecznej, co daje szansę bardzo biednym gminom i powiatom na pełną i prawidłową realizację zadań własnych w zakresie pomocy społecznej”. Przedmiotowa ustawa, co do zasady, nie powoduje skutków finansowych.

Z powyższego przeglądu oceny skutków regulacji (oraz uzasadnień) do kolejnych zmian ustawy o pomocy społecznej wynika, że skutki ekonomiczne (finansowe) były zazwyczaj szacowane na dużym poziomie ogólności (często bez podawania konkretnych danych liczbowych).

W żadnym przypadku nie było podejmowana próba przeprowadzania prognozy danych, na których bazowały wyliczenia (jeśli były) zawarte w ocenach skutków regulacji.

W OSR do samej ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku została zawarta obszerna (w porównaniu do kolejnych zmian ustawy) analiza OSR. W analizie przedstawiono nie tylko ocenę skutków wprowadzenia regulacji na rok jej uchwalenia, ale także przedstawiono prognozę na lata 2004-2008 podstawowych czynników, tj. liczbę odbiorców świadczeń pomocy społecznej oraz wartości wypłacanych świadczeń oraz założenia odnośnie wzrostu gwarantowanej części świadczenia. W prognozach założono spadek liczby odbiorców świadczeń, tj.:

- 2004 r. – 1.700.000 rodzin
- 2005 r. – 1.650.000 rodzin
- 2006 r. i 2007 r. – 1.550.000 rodzin
- 2008 r. – 1.243.000 rodzin.

Przy jednoczesnym wzroście wydatków związanych z wypłatą świadczeń:

- 2004 r. – 651,04 mln PLN
- 2005 r. – 846,10 mln PLN
- 2006 r. i 2007 r. – 985,60 mln PLN
- 2008 r. – 1.531,28 mln PLN

Zgodnie z danymi prezentowanymi przez GUS, liczba rodzin będąca odbiorcami świadczeń w latach 2005 – 2008 przedstawiała się następująco:

- 2005 r. – 1.626.721 rodzin
- 2006 r. – 1.680.086 rodzin
- 2007 r. – 1.531.272 rodzin
- 2008 r. – 1.382.999 rodzin

Zestawiając dane GUS, z prognozą przedstawioną w OSR, widać, że nie odbiega istotnie od rzeczywistej liczby wspartych rodzin. Największe odchylenie było w roku 2008, kiedy wyniosło prawie 12%.

Utożsamiając wydatki związane z wypłatą świadczeń (prognozowane w OSR) z prezentowaną w statystykach GUS wartością zasiłków i pomocy w naturze oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe otrzymujemy, że ich wartość w latach 2005-2008 przedstawiała się następująco:

- 2005 r. – 979,65 mln PLN
- 2006 r. – 1.099,50 mln PLN
- 2007 r. – 1.082,99 mln PLN
- 2008 r. – 1.394,71 mln PLN

Zestawiając dane prezentowane przez GUS z prognozą przedstawioną w OSR, widać, że w latach 2005-2007 wydatki były niedoszacowane, natomiast w roku 2008 były przeszacowane. W tym przypadku niedoszacowanie nie przekracza 16%. Natomiast przeszacowanie jest na poziomie 9%.

Powyższe analizy OSR pozwalają wyciągnąć następujące wnioski i rekomendacje odnośnie przyszłych ocen skutków ekonomicznych (finansowych) jakie wiążą się z kolejnymi zmianami ustawy o pomocy społecznej:

- I. Często w OSR, jak są podawane szacunki odnośnie skutków finansowych regulacji brak jest podanej metodyki ich przeprowadzenia, co utrudnia odniesienie się do ich realności i późniejszą ich ocenę. Należałoby każdorazowo w OSR przedstawiać metodykę szacunków, dzięki której czytelnik mógłby na podstawie danych pierwotnych sam dokonać szacunków.
- II. W OSR, jak są szacowane dane, to są zazwyczaj robione na dany dzień (rok). Brak jest prognoz, szacujących wpływ zmian w ustawie w przyszłości. Każdorazowo należałoby sporządzać prognozy na okres przynajmniej 2-3 lat.

- III. W OSR pojawiają się pojęcia mało precyzyjne, dające dużą swobodę interpretacyjną typu „niewielki”. W przypadku mało istotnego wpływu, warto podawać szacunek % (z podaniem podstaw wnioskowania).
- IV. Przy okazji sporządzania OSR przy kolejnych zmianach ustawy brak jest odniesień do prawidłowości oceny skutków poprzednich wersji ustawy. Każdorazowe odniesienie się do poprzednich OSR ułatwiłoby „ocenę” realizacji ustawy.
- V. W OSR używane są dane, które potem są trudno dostępne, wśród statystyk publicznych. Celem zwiększenia możliwości oceny przedstawionych OSR, należy każdorazowo robić odniesienie użytych danych do danych prezentowanych publicznie (np. przez Główny Urząd Statystyczny).
- VI. W ocenach skutków regulacji brak jest odniesienia do kontekstu makroekonomicznego, umiejscawiającego aktualną sytuację ekonomiczno-społeczną gospodarki i rolę polityki społecznej. Wśród wskaźników makroekonomicznych powinny znaleźć się takie zmienne jak: poziom PKB (zarówno dla całej gospodarki jak i w przeliczeniu na mieszkańca), poziom inflacji (CPI), stopy bezrobocia, aktywności zawodowej ludności, przeciętnego wynagrodzenia, ludności wg wieku, ruchu naturalnego ludności.
- VII. W OSR ustawy o pomocy społecznej także powinno być odniesienie do wskaźników dotyczących polityki społecznej takich jak: liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych, rodzin zastępczych, zakładów pomocy społecznej, udzielonych świadczeń, gospodarstw domowych objętych pomocą a także wydatków ponoszonych na pomoc społeczną, zarówno przez jednostki samorządu terytorialnego jak i budżet państwa.

Przykładową analizę danych makroekonomicznych oraz danych dotyczących polityki społecznej może wyglądać następująco:

Zmienna	j.m.	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PKB (ceny bieżące)	mln PLN	924.538	983.302	1.060.031	1.176.737	1.275.432	1.343.366	1.416.447	1.524.679
PKB per capita	PLN	24.215	25.767	27.799	30.873	33.462	35.210	37.092	b.d.
Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	103,5	102,1	101,0	102,5	104,2	103,5	102,6	104,3
Stopa bezrobocia rejestrowanego	%	19,0	17,6	14,8	11,2	9,5	12,1	12,4	12,5
Stopa bezrobocia (BAEL)	%	19,0	17,7	13,8	9,6	7,1	8,2	9,6	9,7
Współczynnik aktywności zawodowej	%	54,7	54,9	54,0	53,7	54,2	54,9	55,8	56,1
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto	PLN	2.409,69	2.506,93	2.636,81	2.866,04	3.158,48	3.315,38	3.435,00	b.d.
Placówki pomocy społecznej	szt.	1.240	1.274	1.335	1.396	1.410	1.471	1.489	1.582
Wydatki gmin na pomoc społeczną	mln PLN	9.991	12.953	16.278	16.893	17.473	18.070	20.343	20.123
Wydatki powiatów na pomoc społeczną	mln PLN	2.389	2.656	2.923	3.117	3.574	3.756	4.062	4.183
Wydatki województw na pomoc społeczną	mln PLN	159	284	566	656	875	1.749	661	717
Osoby korzystające w pomocy społecznej na 10	os. / 10 tys. ludności	631,2	674,7	738,4	620,8	551,3	545,9	546,1	528,2

tys. ludności									
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem bez uwzględnienia dochodach transferów społecznych	%								
		b.d.	50,8	49,1	47,1	44,1	42,6	43,3	b.d.

Z powyższego zestawienia można wynika, że:

- w latach 2004-2011 systematycznie wzrastał poziom PKB, co potencjalnie oznacza bogacenie się społeczeństwa
- inflacja fluktuowała w przedziale 101 – 104% (nie wykazywała jednoznacznego trendu spadkowego ani wzrostowego), co oznacza utrzymywanie się jej na niskim poziomie w stosunku do zmian poziomu PKB
- stopa bezrobocia rejestrowanego była na poziomie wyższym niż stopa bezrobocia BAEL (z wyjątkiem lata 2004-2005), co oznacza, że część osób faktycznie poszukiwała pracy, a w urzędach była zarejestrowana tylko po to żeby otrzymywać zasiłek dla bezrobotnych (który stanowił dla nich substytut świadczeń społecznych, otrzymywanych z pomocy społecznej)
- współczynnik aktywności zawodowej wśród ludności wzrastał (z wyjątkiem lat 2006-2007)
- przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto systematycznie wzrastało, co oznacza potencjalnie zmniejszenie wartości pojedynczego zasiłku (wypłacanego osobom najmniej zarabiającym)
- w latach 2004-2011, udział wydatków gmin związanych z pomocą społeczną w ogóle wydatków JST (gmina, powiat i województwo) był największy i kształtował się na poziomie ok. 80% (+/- 3%), co oznacza główną rolę gmin w świadczeniu pomocy społecznej
- w okresie 2004-2011 spadł udział powiatów w ogólnych wydatkach na pomoc społeczną (z 19 do 17%), przy jednoczesnym wzroście udziału wydatków województwa (z 1 do 3%), co

oznacza zmniejszanie roli powiatów w świadczeniu pomocy społecznej, przy jednoczesnym wzroście roli województw

- wydatki JST związane z pomocą społeczną w latach 2004-2011 uległy podwojeniu (zwiększyły się do poziomu 25 mld PLN), co potencjalnie powinno wiązać się ze wzrostem liczby osób korzystających
- liczba osób korzystających z pomocy społecznej (w przeliczeniu na 10 tys. ludności) w latach 2004-2006 wzrastała, w latach 2007-2011 malała (z wyjątkiem roku 2010 kiedy nastąpił wzrost ludności pobierającej świadczenia, co oznacza, przy uwzględnieniu punktu powyższego, że więcej pieniędzy było przeznaczanych na świadczenia w przeliczeniu na jedną osobę
- wskaźnik zagrożenia ubóstwem w latach 2005-2009 spadał, natomiast w roku 2010 odnotowano jego wzrost, widać zatem korelacją wskaźnika ze liczbą osób korzystających z pomocy społecznej – miernik ten może być wskaźnikiem charakteryzującym rynek pracy

Podsumowując analizę danych można stwierdzić, że mimo wzrostu PKB (a zatem miary bogacenia się społeczeństwa) następował wzrost wydatków (ponoszonych przez samorządy terytorialne) związanych z pomocą społeczną. W latach 2004-2011 wydatki (ponoszone przez JST) związane z pomocą społeczną w relacji do PKB były na stabilnym poziomie, w przedziale 1,5-1,9%. Jednocześnie temu zjawisku towarzyszył spadek liczby osób pobierających świadczenia (rok 2011 do roku 2004) przy jednoczesnym pojawieniu się w roku 2006 potencjalnego zjawiska subsydiowania pomocy społecznej zasiłkami dla bezrobotnych. Zatem można zakładać, że zmiany w ustawie o pomocy społecznej w latach 2004-2011 spowodował z jednej strony zmniejszenie liczby świadczeniobiorców, z drugiej wzrost świadczenia w przeliczeniu na jedną osobę. Co jest zgodne z pierwotnymi założeniami ustawy z 2004 roku. Ponadto spadało znaczenie powiatów w systemie pomocy społecznej i utrzymanie dominującego znaczenia gmin. Pokazuje to sposób kreowania polityki społecznej, realizowanej m.in. poprzez kolejne zmiany w ustawie o pomocy społecznej.



DOBRE PRAWO
SPRAWNE RZĄDZENIE

Analiza przeprowadzana zgodnie w powyższą logiką, przy okazji każdej zmiany ustawy o polityce społecznej, umożliwiłaby transparentną, okresową ocenę oraz aktywne kreowanie polityki społecznej, poprzez ustawę o polityce społecznej.

