

POMOC SPOŁECZNA – GŁÓWNA INSTYTUCJA SOCJALNA NA SZCZEBLU LOKALNYM

Piotr Błędowski

Paweł Kubicki

Szkoła Główna Handlowa

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

WSTĘP

Celem artykułu jest syntetyczne przedstawienie roli i zadań pomocy społecznej¹ na poziomie lokalnym, rozumianym przede wszystkim jako najniższy szczebel administracji samorządowej – gminę. Tekst rozpoczyna skrótowe przedstawienie podstaw prawnych pomocy oraz zadań leżących po stronie gminy. Kolejna część zawiera opis dostępnych świadczeń, a zamknięcie stanowi omówienie elementów, które mogą stanowić wyzwania dla sprawnego funkcjonowania całego systemu.

POMOC SPOŁECZNA – UREGULOWANIA PRAWNE

Pomoc społeczna jest – zgodnie z art. 2 ust. 1 Ustawy o pomocy społecznej² – instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. W ustawie wprost wskazuje się na organy administracji samorządowej jako jednego z organizatorów takiej pomocy. Samorząd powinien współpracować w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi (art. 2 ust. 2).

Działania pomocy społecznej mają na celu wsparcie osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwić im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednio do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy (art. 3). Zgodnie z art. 7 ustawy pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności ze względu na wystąpienie jednego, bądź więcej spośród piętnastu powodów wymienionych w ustawie, w tym m.in. z powodu ubóstwa, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej choroby czy też problemów z integracją i przystosowaniem się do życia społecznego. To wyliczenie nie ma jednak charakteru zamkniętego i pomoc może zostać udzielona także w innej sytuacji wymagającej interwencji.

Należy także podkreślić, że zgodnie z przepisami gmina nie może odmówić pomocy osobie potrzebującej, mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokajania jej

niezbędnych potrzeb życiowych (art. 16). Ten przepis nakłada na samorząd gminny oraz działający w gminie ośrodek pomocy społecznej szczególną odpowiedzialność za realizację funkcji społecznej samorządu.

Zadania własne i zlecone gminy w zakresie pomocy społecznej opisują artykuły 17 i 18 Ustawy o pomocy społecznej. Do zadań o charakterze diagnostyczno-strategicznym należy sporządzenie bilansu potrzeb gminy w zakresie pomocy społecznej, opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz sporządzanie i przekazywanie odpowiedniej sprawozdawczości. Gmina zobowiązana jest między innymi do tworzenia gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną, udzielenia schronienia, zapewnienia posiłku osobom potrzebującym i dzieciom, przyznawania i wypłacania różnego rodzaju zasiłków. Bardzo istotnym elementem jest również praca socjalna i współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach.

Samorząd lokalny zapewnia także usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne (z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi) oraz opłaca składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, która rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwałe lub ciężko chorym członkiem rodziny. Gmina jest także odpowiedzialna za zapewnienie miejsca w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających takiej opieki.

Instytucją odpowiadającą za koordynację działań z zakresu pomocy społecznej jest ośrodek pomocy społecznej, którego utrzymanie wraz z kosztem wynagrodzenia dla pracowników jest również obowiązkiem gminy. Bardzo często, szczególnie w niewielkich gminach wiejskich bądź wiejsko-miejskich, pracownicy ośrodka odpowiadają nie tylko za pomoc społeczną, ale za większość działań z zakresu polityki społecznej, zaczynając od tworzenia i późniejszej realizacji lokalnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, a kończąc na opiniowaniu wszelkich dokumentów i decyzji dotyczących szeroko rozumianych spraw społecznych. Wynika to z faktu, że w wielu przypadkach są oni jedynymi lokalnymi ekspertami posiadającymi odpowiednią wiedzę i kwalifikacje (Błędowski, Kubicki 2007).

ŚWIADCZENIA I WYDATKI ŚRODOWISKOWEJ POMOCY SPOŁECZNEJ

W ciągu ostatnich dwudziestu lat pomoc społeczna w Polsce przeszła zasadnicze zmiany. Zapoczątkowane one zostały Ustawą o pomocy społecznej, jaka weszła w życie u progu transformacji ustrojowej³. Wielokrotnie nowelizowana, zachowała jednak ideę, która przyświecała jej uchwaleniu, a mianowicie odejście od opieki na rzecz pomocy społecznej i uczynienie z pracy socjalnej ważnego instrumentu pomocy społecznej. Pomoc miała ułatwiać pokonanie przez rodziny i jednostki trudnych sytuacji życiowych, w których się znalazły. Swego rodzaju cezurą w rozwoju pomocy społecznej był rok 1999 i wejście w życie nowej struktury samorządu terytorialnego w Polsce. Zmianom administracyjnym towarzyszyły zmiany w zakresie zadań administracji państwowej i samorządowej, a w ramach tej ostatniej doszło do podziału kompetencji: mianowicie między gminy, powiaty i województwa. Jednocześnie przyspieszeniu uległ proces wycofywania się przez państwo z jego zadań jako podmiotu pomocy społecznej. Ograniczeniu uległ zakres zadań zleconych realizowanych przez gminy, rozszerzył się natomiast zakres zadań własnych (Błędowski 1998).

Następny etap rozwoju to 2004 r., kiedy uchwalona została nowa Ustawa o pomocy społecznej. Wprowadziła ona kolejne zmiany, także w zakresie podmiotowym, rozszerzając listę sytuacji, w których obywatele mają prawo ubiegać się o świadczenia i definiując walkę z wykluczeniem społecznym i integrację społeczną jako zadania pomocy społecznej. Także tej regulacji towarzyszył wzrost zaangażowania samorządu terytorialnego w realizację zadań pomocy społecznej. Nastąpiło ono w wyniku dalszego ograniczenia zakresu zadań administracji państwowej i przeniesienia ich na barki samorządu (np. zasiłki okresowe) oraz w następstwie zmiany sposobu finansowania świadczeń instytucjonalnych (w przypadku gdy mieszkaniec domu pomocy społecznej i jego rodzina nie są w stanie pokryć kosztów zakwaterowania, przejmuje je właściwy samorząd).

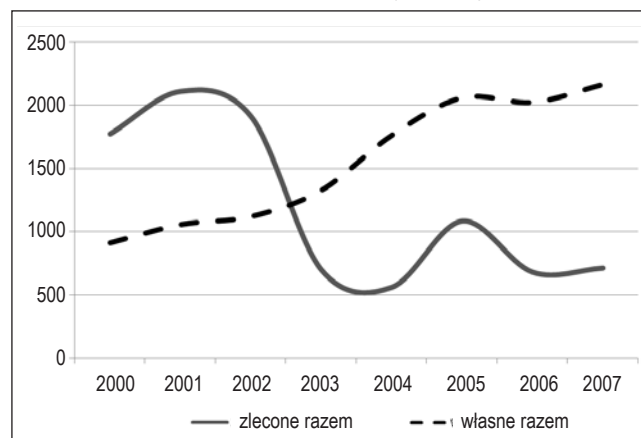
Wprowadzane zmiany uniemożliwiają dokonywanie porównań skali finansowania z budżetu samorządu wydatków na świadczenia środowiskowe w ciągu ostatnich 20 lat. Dlatego dla określenia kierunku zmian wykorzystano dane z lat 1999–2008, czyli z całego okresu obowiązywania nowej struktury administracyjnej i związanego z nią nowego podziału zadań.

Najbardziej zauważalną zmianą, jaką przyniosło pierwsze 9 lat obowiązywania nowych regulacji w pomocy społecznej, w porównaniu z punktem wyjścia, jakim był 1999 r., jest zdecydowany wzrost roli budżetu samorządów w finansowaniu świadczeń środowiskowych pomocy społecznej. W 2004 r. wielkość wydatków z tego budżetu i budżetu państwa zrównała się, po czym następował systematyczny wzrost wielkości wydatków samorządowych na świadczenia pomocy społecznej udzielane w miejscu zamieszkania (wykres 1). O ile wydatki z budżetu państwa podlegały pewnym wahaniom, o tyle trend wzrostowy wydatków z budżetu samorządu nie budzi żadnych wątpliwości⁴.

Udział wydatków z budżetu samorządu w całości wydatków na świadczenia środowiskowe pomocy społecznej wyniósł w 2000 r. 1/3.

W kolejnych latach wzrastał, przy czym w 2004 r. osiągnął 2/3, czyli o 26 pkt. proc. więcej w porównaniu z poprzednim rokiem. W 2008 r. już 3/4 ogółu wydatków na świadczenia środowiskowe finansowane było przez władze lokalne. Ten szybki wzrost sprawił, że pomoc społeczna stała się – obok oświaty – głównym zadaniem finansowanym z budżetu gminy. Jak pokazują analizy prowadzone w ramach programu System Analiz Samorządowych, realizowanego przez Związek Miast Polskich, średni udział wydatków na sfinansowanie zadań własnych wyniósł w objętych badaniem 93 miastach 22,3%. Wskaźnik ten sygnalizuje, że możliwości dalszego finansowania świadczeń natrafiają wkrótce na barierę finansową. Dla samorządów pomoc społeczna, niezależnie od jej znaczenia dla poszczególnych grup mieszkańców, jest tylko jednym z zadań, toteż dalszy wzrost udziału wydatków musiałby następować kosztem innych zadań.

Wykres 1. Wysokość wydatków na zadania własne i zlecone w ramach pomocy społecznej w Polsce w latach 2000–2008 (w mln zł)



Źródło: sprawozdania roczne MPIPS-03.

Szybki wzrost – tak w wielkościach bezwzględnych, jak i relatywny – wydatków na finansowanie środowiskowej pomocy społecznej w ramach zadań własnych wynika w przeważającej mierze z kontynuowania polityki udzielania świadczeń pieniężnych. Jest ona m.in. konsekwencją złej sytuacji na rynku pracy i wysokiej stopy bezrobocia, co w przypadku utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych pociągało za sobą konieczność udzielania pomocy finansowej środowiskom bezrobotnych. Wzrastała w związku z tym kwota przeznaczana na zasiłki okresowe, w tym z powodu braku możliwości zatrudnienia. Jednocześnie, mimo uczynienia z renty socjalnej świadczenia finansowanego ze środków ZUS, nadal liczna grupa świadczeniobiorców korzysta z zasiłków stałych. Mimo istotnych zmian w zasadach ustalania wysokości tego świadczenia, wydatki na zasiłki stałe wzrastają.

Tabela 1. Wydatki na wybrane świadczenia środowiskowej pomocy społecznej w Polsce w latach 1999 – 2008 (w mln zł)

Wydatki	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Zadania zlecone										
Zasiłki stałe	355,0	447,7	564,9	642,8	704,0	470,6	516,7	561,5	602,8	605,6
Zasiłki okresowe	576,5	272,3	81,8	204,0	111,8	–	–	–	–	–
– w tym z powodu bezrobocia	447,0	95,8	70,9	172,5	95,8	–	–	–	–	–
Zadania własne										
Zasiłki okresowe	–	–	–	–	–	253,9	543,0	611,7	541,1	647,9
– w tym z powodu bezrobocia	–	–	–	–	–	217,0	473,3	509,2	446,9	510,4
Ze środków własnych	–	–	–	–	–	38,6	83,0	78,6	48,1	35,7
Zasiłki celowe	312,7	351,1	399,0	465,9	499,9	490,6	554,4	701,1	692,7	699,8

Źródło: sprawozdania roczne MPIPS-03.

Jak można odczytać z danych tabeli, 2004 r. przyniósł istotne zmiany nie tylko w wielkości, ale i w strukturze wydatków. Począwszy od tego roku zahamowany został wzrost wydatków na zasiłki stałe. Stało się przede wszystkim w następstwie zmiany zasad jego obliczania, które w bardzo restrykcyjny sposób ograniczyły wysokość świadczenia. Podobna uwaga dotyczy także wysokości zasiłku okresowego, jakkolwiek zaliczenie jego wypłaty do zadań własnych gmin nie spowodowało spowolnienia tempa wzrostu wydatków na ten cel. W latach 2004–2008 wydatki na zasiłki okresowe wzrosły ponad 2,5-krotnie. W podobnej

skali wzrosła kwota przeznaczana na zasiłki okresowe z powodu braku możliwości zatrudnienia, chociaż sytuacja na rynku pracy uległa w międzyczasie poprawie. Wskazuje to na problem bezrobocia długotrwałego, a zarazem na potrzebę bardziej intensywnych działań zmierzających do zwalczania wykluczenia społecznego w środowiskach osób długotrwanie bezrobotnych.

Warto także zwrócić uwagę na fakt, iż tylko pewna część zasiłków okresowych wypłacana jest ze środków własnych gminy. Jak wcześniej wspomniano, zdecydowana większość tych świadczeń finansowana

jest z dotacji z budżetu centralnego. Udział budżetu gminy był relatywnie niewielki, ale podlegał znacznym wahaniom. Wskazuje to pośrednio na swego rodzaju niepewność warunków działania instytucji pomocy społecznej w gminie. Wprawdzie na wypłatę zasiłków okresowych zagwarantowane są środki z budżetu państwa, ale gminy często muszą przeznaczać na ten cel dodatkowe fundusze, których wysokość – jak pokazuje tab. 1 – jest trudna do wcześniejszego zaplanowania. Trudno zatem mówić o prowadzeniu przez gminy polityki pomocy społecznej, rozumianej jako celowe, długoterminowe działanie zmierzające do usamodzielnienia środowisk i zapobieżenia ich społecznemu wykluczeniu.

Niekorzystna sytuacja gospodarcza, a zwłaszcza wysoki poziom bezrobocia powodują, że pomoc społeczna nadal koncentruje swoje działania na bieżącej, doraźnej pomocy dla najuboższych środowisk, ale zachodzące w latach 90. ubiegłego wieku zmiany na trwałe – wydaje się – zmieniły sposób podejścia władz samorządowych i samych klientów do instytucji pomocy społecznej (Błędowski 2002). Potraktowanie samorządu terytorialnego jako podmiotu pomocy społecznej jest konsekwencją postanowienia art. 7 Ustawy o samorządzie terytorialnym⁵, według którego zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych.

W następstwie przemian ekonomicznych i społecznych następuje wyraźna zmiana w strukturze świadczeniobiorców. Coraz liczniejszą grupę stanowią osoby w wieku produkcyjnym, zmuszone do korzystania z pomocy ze względu na całkowity brak lub zbyt małe dochody z pracy. Ta zmiana struktury osób korzystających ze świadczeń stanowi odzwierciedlenie tendencji, charakterystycznej dla większości krajów rozwiniętych.

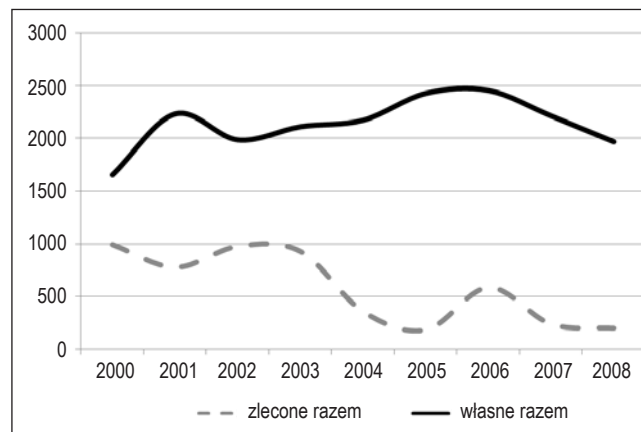
Pomoc społeczna w mniejszym niż wcześniej stopniu spełnia funkcje naprawcze w stosunku do dysfunkcji systemu zabezpieczenia emerytalnego, w coraz większej natomiast mierze ma za zadanie łagodzenie socjalnych i ekonomicznych skutków długookresowego bezrobocia. Zmiany, jakie zachodzą w strukturze podopiecznych pomocy społecznej pod względem przyczyn korzystania ze świadczeń, obrazuje tab. 2. Utrzymywanie się rozległej sfery ubóstwa w Polsce sprawiło, że w okresie transformacji systemowej instytucja pomocy społecznej zyskała na znaczeniu. O ile w 1985 r. świadczenia otrzymało ogółem 1106 tys. osób, to w 1990 r. liczba rodzin objętych pomocą wyniosła 1645 tys., a w 1994 – 2283 tys. W kolejnych latach notuje się spadek liczby rodzin korzystających ze świadczeń – w 2008 r. nieznacznie przekraczała ona 1,3 mln.

Główną przyczyną korzystania ze świadczeń pozostaje ubóstwo, ale dawniej było ono spowodowane głównie przez niedostatek lub niski poziom świadczeń społecznych, zwłaszcza rent i emerytur, obecnie natomiast wynika z niedoboru dochodów z pracy. Brak możliwości zatrudnienia jest – obok ubóstwa – drugą najważniejszą przyczyną korzystania ze świadczeń pomocy społecznej i występuje najczęściej łącznie z ubóstwem.

Rozpatrując listę przyczyn korzystania z pomocy społecznej z perspektywy polityki samorządu lokalnego, należałoby każdą z tych przyczyn potraktować jako ważne zadanie dla władz samorządowych i jako potencjalną przyczynę wykluczenia społecznego. Polityka pomocy społecznej w gminie musi zatem odwoływać się także do innych polityk, m.in. rynku pracy, oświatowej czy ochrony zdrowia, i korzystać z ich instrumentów.

Zwalczanie przyczyn korzystania z pomocy społecznej jest zadaniem obligującym w pierwszej kolejności samorząd lokalny. Nic zatem dziwnego, że w miarę utrwalania się świadomości, iż walka z wykluczeniem społecznym jest w pierwszej kolejności obowiązkiem gminy i powiatu, stopniowo podejmują one nowe zadania. Następnym tego jest zmiana w proporcji osób korzystających ze świadczeń w ramach zadań własnych gminy i zadań zleconych (wykres 2). Jakkolwiek liczba świadczeniobiorców pomocy środowiskowej począwszy od 2006 r. nieco się zmniejsza, ważną wydaje się obserwacja, iż stopniowo rozszerzają się nożyce między liczbą świadczeniobiorców w ramach zadań finansowanych z budżetu gminy i zadań zleconych. Jest to naturalna konsekwencja rozszerzenia zakresu zadań własnych, zwłaszcza gdy chodzi o zasiłki okresowe.

Wykres 2. Liczba świadczeniobiorców pomocy środowiskowej finansowanej w ramach zadań zleconych i własnych w Polsce w latach 2000–2008 (w tys.)



Źródło: jak w wykresie 1.

Mimo iż podstawą oceny zmian w systemie pomocy społecznej są dane dotyczące ogółu wydatków i liczby świadczeniobiorców, nie sposób nie zwrócić uwagi na fakt, iż realna wartość świadczeń pomocy społecznej w długim okresie znacznie zmalała. Przykładem mogą być

Tabela 2. Rodziny objęte świadczeniami pomocy społecznej w latach 1992–2008 według przyczyn korzystania ze świadczeń (w tys.)

Wyszczególnienie	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Ogółem	x	2283,0	1681,0	1725,0	1638,0	1812,0	1638,9	1604,7	1305,1
Ubóstwo	x	x	630	706	928,9	972,5	1000,3	934,4	694,8
Sieroctwo	10,5	8,3	7,3	7,4	20,7	20,5	12,1	9,2	5,3
Bezdomność	12,7	13	12,6	16,6	19,6	24,9	27,8	28,4	27,2
Ochrona macierzyństwa	x	325	184,3	159,3	143,2	127,6	97,9	79,6	99,3
Bezrobocie	551,0	785,0	721,0	708,7	708,6	861,1	864,4	784,8	566,7
Niepełnosprawność	245,0	260,0	279,0	331,8	392,3	491,9	392,1	409,8	398,0
Pomoc postpenitencjarna	16,5	24,6	24,0	20,5	13,7	15,1	12,3	12,8	3,3
Kłęski żywiołowe	5,6	0,8	5,5	8,9	5,4	2,7	19,2	10,2	6,8
Długotrwała choroba	228	330	376	370	365,2	403,1	349,5	355,7	394,3
Bezradność w prowadzeniu gospodarstwa domowego	156,0	262,0	427,0	427,7	416,0	435,5	395,0	322,2	259,4
Rodziny niepełne	215,0	229,0	179,5	188,4	185,6	193,2	192,5	167,2	152,5
Rodziny wielodzietne	245,0	254,0	185,4	168,7	152,1	157,4	141,4	120,4	89,3
Alkoholizm	94,0	123,0	122,3	122,4	114,8	115,4	112,0	113,4	87,8
Narkomania	2,0	2,4	3,0	2,9	3,5	3,8	4,0	3,8	3,3
Przemoc w rodzinie							20,8	19,6	16,8
Pomoc uchodźcom							0,2	0,4	0,8
Zdarzenia losowe							6,5	9,0	10,0
Sytuacje kryzysowe							18,5	13,5	17,5
Trudności w usamodzielnieniu młodzieży opuszczającej ośrodki społeczno-wychowawcze							2,5	3,3	3,3

Źródło: sprawozdania MPIPS-03 za lata 1992–2008.

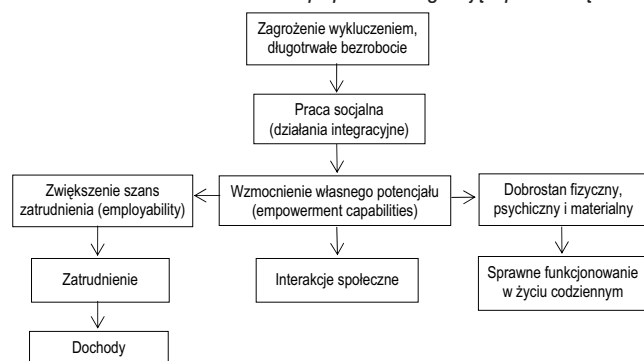
zasiłki okresowe, których średnia wysokość obliczona przez podzielenie ogólnych wydatków na ten cel przez liczbę udzielonych świadczeń w 1999 r. wynosiła 194,45 zł. W 2003 r. spadła do 136,47 zł, by w pierwszym roku funkcjonowania nowej Ustawy o pomocy społecznej i finansowania świadczenia przez gminy spaść do poziomu 116,07 zł. W 2008 r. przeciętna wysokość zasiłku okresowego uległa znacznemu wzrostowi i osiągnęła wartość 266,30 zł. Spadek średniej wartości świadczenia o ponad 40% w ciągu 5 lat musiał mieć znaczący wpływ na sytuację klientów pomocy społecznej korzystających z tego świadczenia. Ten fakt potwierdza, iż brak jest w Polsce stabilnej koncepcji pomocy społecznej, a na dodatek w wielu przypadkach bieżące potrzeby rodzin słabych ekonomicznie i społecznie przegrywają z potrzebami zgłaszanymi przez inne grupy mieszkańców, lepiej reprezentowanych w organach samorządu terytorialnego.

WYZWANIA DLA POMOCY SPOŁECZNEJ

Najważniejszym wyzwaniem stojącym przed pomocą społeczną na szczeblu lokalnym jest współpraca z innymi instytucjami w ramach świadczenia kompleksowego wsparcia osobom potrzebującym. Najistotniejsza, ze względu na rolę pracy jako najskuteczniejszego sposobu na wyjście z wykluczenia społecznego, jest koordynacja działań pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej i powiatowymi urzędami pracy w zakresie aktywizacji zawodowej. Wprawdzie obowiązek współpracy pomiędzy instytucjami wynika wprost z art. 17 Ustawy o pomocy społecznej, jednak obejmuje on jedynie wymianę informacji o prowadzonych działaniach. W praktyce zakres tego współdziałania jest różny i często zależy od osobistych relacji pomiędzy kierownictwem i pracownikami poszczególnych placówek oraz uwarunkowań na lokalnym rynku pracy.

Punktem spornym może być tutaj częściowa rozbieżność celów obu podmiotów. Powiatowe urzędy pracy w większym stopniu nastawione są na efektywność swoich programów, tym samym nie są zainteresowane wspieraniem osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji życiowej i nierokujących dużych szans na aktywizację. Wyjątkiem są tutaj specjalne programy unijne skierowane wyłącznie do osób wykluczonych społecznie. Ośrodki pomocy społecznej starają się natomiast w pierwszej kolejności pomóc osobom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji materialnej, co nie jest tożsame z realnymi możliwościami podjęcia przez takie osoby zatrudnienia. Optymalnym rozwiązaniem byłoby tutaj skoordynowane działanie obu placówek, tak by po okresie wstępnej intensywnej pracy socjalnej OPS-u osoby takie były bezpośrednio kierowane do programów aktywizacyjnych urzędów pracy⁶.

Schemat 1. *Zatrudnienie poprzez integrację społeczną*



Źródło: Kauppi (2006, s. 85).

Kolejnym obszarem wymagającym uzgodnień są usługi opiekuńcze dla osób niesamodzielnych. Pomoc społeczna tylko w niewielkim stopniu jest w stanie sprostać zapotrzebowaniu w tym zakresie. Jeżeli wziąć pod uwagę, że liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z powodu niepełnosprawności lub długotrwałej choroby wyniosła w 2008 r. ponad 792 tys., a liczba osób korzystających ze świadczeń opiekuńczych (łącznie ze specjalistycznymi) – nieco ponad 102 tys., to łatwo uzmysłowić sobie, jak dużym oczekiwaniem powinna sprostać w niedalekiej przyszłości instytucja pomocy społecznej.

W tym miejscu należałoby wspomnieć o potrzebie uregulowania sytuacji domów pomocy społecznej, które w znacznej mierze zmuszone są spełniać funkcję zakładów pielęgnacyjno-opiekuńczych. Wymaga to

ustaleń z resortem zdrowia, bowiem brak przejrzystej struktury organizacji opieki i pielęgnacji nad osobami niesamodzielnymi prowadzi do utrudnionego dostępu do świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych oraz generuje dodatkowe koszty. Nie stworzono do tej pory systemu opieki krótkoterminowej, jak i wsparcia dla rodzin opiekujących się osobami niesamodzielnymi. W skrajnym przypadku może prowadzić to do takiej sytuacji, jak opisywana w mediach, kiedy to seniorzy pozostawiani są w szpitalach na okres urlopu swoich opiekunów (Janczewska 2008). Sytuacja dużych miast, w których OPS spełnia funkcje centrum pomocy rodzinie, jest przy tym gorsza niż mniejszych ośrodków, bowiem te drugie nie są ustawowo zobligowane do utrzymania domów pomocy społecznej. Organizacja opieki nad osobami niesamodzielnymi wymaga całkowitej nowej struktury placówek zakładowych. Prace nad tego rodzaju zmianami powinny się toczyć z udziałem samorządów, gdyż to one są najbardziej zagrożone perspektywą wzrostu wydatków na świadczenia w związku z niesamodzielnnością. Procesy demograficzne nie pozostawiają wiele czasu na podjęcie decyzji w tej sprawie.

Jeszcze innym wyzwaniem jest dominacja świadczeń pieniężnych w działalności ośrodków pomocy społecznej oraz ograniczanie działań do osób znajdujących się poniżej kryterium dochodowego⁷. Tym samym ubóstwo staje się dominującym kryterium udzielenia pomocy. Zmniejsza się w efekcie rola pracy socjalnej, a instytucja pomocy społecznej nadal pozostaje naznaczona swoistym stygmatem. Niestety, ograniczenie się do pomocy materialnej, jak i dostępny jej zakres nie są w stanie w istotny (a przede wszystkim – trwały) sposób zmienić na lepsze sytuacji osoby poszukującej wsparcia. Diametralna zmiana sytuacji rodziny i doprowadzenie jej do poziomu, by sama mogła sobie pomóc, wymaga często nie tylko odbudowania nadwątlonych zasobów materialnych (wsparcie finansowe i rzeczowe), ale także częściowego wyrównania deficytów, jeśli chodzi o kapitał ludzki (kursy, szkolenia, wsparcie w edukacji szkolnej), stworzenia pola do odbudowania kapitału społecznego (dobrze funkcjonujący ośrodek kultury, sieć organizacji pozarządowych), odbudowania wiary we własne siły (wsparcie psychologiczne, terapeutyczne) i doradzenia, jak korzystać z przysługujących uprawnień (poradnictwo).

To skoncentrowanie na wypłacaniu zasiłków oraz sprawowdawczości z tym związanej wiąże się między innymi z relatywnie niewielką liczbą pracowników socjalnych. Zgodnie z art. 110 ustawy jest to minimum jeden pracownik na dwa tysiące mieszkańców gminy. Jednak, po pierwsze, nie wszędzie ta norma jest spełniona, a po drugie – trzymanie się limitu zatrudnienia sprawia, że najbardziej brakuje pracowników socjalnych tam, gdzie są oni najbardziej potrzebni, czyli w gminach, gdzie znaczna część spośród jej obywateli faktycznie korzysta z pomocy ośrodka. Zbyt duża liczba mieszkańców przypadająca na jednego pracownika, jak i stresujący charakter pracy sprawiają, że pracownicy socjalni należą do grupy cechującej się dużym odsetkiem osób wypalonych zawodowo (Grewiński, Szarfenberg 2007). Należałoby zatem rozważyć przyjęcie innej miary minimalnej liczby świadczeniobiorców w przeliczeniu na jednego pracownika socjalnego.

Wydaje się zatem, że przyszłością pomocy społecznej jest większa koncentracja na pracy socjalnej i udzielaniu możliwie kompleksowej pomocy, co wymaga zarówno zwiększenia liczby pracowników socjalnych, jak i ich motywacji do pracy. Takim motywatorem mogłoby być zróżnicowanie wynagrodzenia w zależności od efektywności działań pomocowych, czyli np. powiązanie premii z liczbą usamodzielnionych rodzin znajdujących się pod opieką danego pracownika.

ZAKOŃCZENIE

Przedstawione w artykule wnioski wyraźnie wskazują na rosnącą rolę pomocy społecznej w polityce lokalnej. Jest to powiązane m.in. z delegowaniem zobowiązań ze szczebla centralnego, po części wskazuje też na skalę problemów związanych z brakiem zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych przez wiele polskich rodzin. Zgodnie z polskim prawodawstwem większość działań pomocowych umiejscowionych jest na poziomie gminy, a ośrodki pomocy społecznej z całą pewnością można uznać za podstawowe źródło wsparcia dla rodzin znajdujących się w sytuacji kryzysowej. Niestety, zakres usług i świadczeń pomocy społecznej zazwyczaj gwarantuje pewien minimalny poziom bezpieczeństwa socjalnego, rzadko kiedy natomiast są to rozbudowane i kompleksowe działania zapewniające wyraźną i trwałą poprawę sytuacji rodzinnej.

Polska pomoc społeczna wciąż nie najlepiej radzi sobie z problemem długotrwałego bezrobocia i ubóstwa, a w ciągu najbliższych lat będzie musiała zmierzyć się z kolejnym wyzwaniem, jakim jest starzenie się polskiego społeczeństwa. Wydaje się, że problemy te bez przekształceń systemowych, polegających zarówno na modyfikacji ustawodawstwa i zintegrowania działań różnego rodzaju instytucji, jak i zmianie filozofii działania i skoncentrowaniu się na pracy socjalnej, nie będą możliwe do rozwiązania. Warto również zastanowić się nad sposobami motywującymi pracowników socjalnych do trwałego likwidowania problemów ich klientów.

- ¹ Obszerny opis zasad funkcjonowania pomocy społecznej w Polsce można znaleźć w jednym z opracowań przygotowywanych w ramach projektu *Polska Bieda III* (Staręga-Piasek i in. 2009).
- ² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (DzU nr 64 poz. 593 z późn. zm.). Do aktów prawnych wpływających w pewnym na system pomocy społecznej można również zaliczyć ustawy o: organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. (DzU nr 96, poz. 873); zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r. (DzU nr 122, poz. 1143); promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. (DzU nr 99, poz. 1001); spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r. (DzU nr 94, poz. 651) oraz ustawy regulujące funkcjonowanie samorządów: gminnego z dnia 8 marca 1990 r. (DzU nr 16 poz. 95) i powiatowego z dnia 5 czerwca 1998 r. (DzU nr 91 poz. 578).
- ³ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r. (DzU z 1998 r., nr 64, poz. 414 z późn. zm.).
- ⁴ Trzeba jednak pamiętać o tym, że środki na część wydatków finansowanych przez samorząd pochodzą z dotacji z budżetu państwa dla samorządów. W ten sposób w 2008 r. pokryte zostało 95% wydatków na zasiłki okresowe.
- ⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (t. jedn. DzU z 1996 r., nr 13, poz. 74 z późn. zm.).
- ⁶ Na temat efektywności oraz roli rynku pracy w aktywizacji społecznej patrz też: (Błędowski 2008; Golinowska i in. 2007).
- ⁷ Zgodnie z art. 9 Ustawy o pomocy społecznej kryterium dochodowe dla osoby samotnie gospodarującej wynosi 461 zł, podczas gdy kryterium dochodowe na osobę w rodzinie to 316 zł.

SUMMARY

The paper synthetically shows the role and tasks of social assistance on a local level, here primarily understood as the lowest level of local administration – gmina. The text first presents a brief summary of legal basis for social assistance as well as explains gmina's tasks. Next the paper describes available social security benefits. Finally those issues which can challenge and undermine the whole system are discussed, for example integration of social assistance initiatives, labour market and national health service.

LITERATURA

- Błędowski P. (1998), *Pomoc społeczna w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, „Polityka Społeczna” nr 7.
- Błędowski P. (2002), *Rola administracji rządowej i samorządowej w finansowaniu pomocy społecznej*, w: E. Leś (red.), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, Warszawa: IPS.
- Błędowski P., red. (2008), *Efektywność usług i instrumentów rynku pracy w Polsce i wybranych krajach unijnych*, Warszawa: MPIPS.
- Błędowski P. (2009), *Miasta członkowskie ZMP wobec zadań pomocy społecznej w latach 2000–2007. Zasoby i funkcjonowanie*, raport dostępny na stronie http://www.sas.zmp.poznan.pl/zmp/opracowania/SAS_pomoc_spoleczna_2003-2007.pdf.
- Błędowski P., Kubiński P. (2007), *Samorząd lokalny wobec ubóstwa wykluczenia społecznego*, w: P. Broda-Wysocki (red.), *Państwo, samorządy, organizacje pozarządowe i wspólnoty lokalne wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Warszawa: IPISS.
- Golinowska S., Ruzik A., Pieliński B., Gandziarowska J. (2007), *Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie. Strategie wobec pracy*, Warszawa: IPISS.
- Grewiński M., Szarfenberg R. (2007), *Sytuacja służb pomocy społecznej – raport z badań na terenie Mazowsza*, w: M. Grewiński, J. Tyrowicz (red.), *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*, Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Janczewska M. (2008), *Staruszków oddają do szpitala i jadą na urlop*, „Dziennik” z 14.08; [dostęp 24.10.2009], dostępny w Internecie: <http://www.dziennik.pl/wydarzenia/article206446/Staruszkow_oddaja_do_szpitala_i_jada_na_urlop.html>.
- Kauppi H. (2006), *Does Inclusion Pay? Evaluating Impacts and Cost-Effectiveness of Active Social Policy and Active Labour Market Policy on Inclusion*, [dostęp 20.11.2007], dostępny w Internecie: <http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/90_publications/inclusion_pay_report.pdf>.
- Staręga-Piasek J., Golinowska S., Morecka Z. (2009), *Pomoc społeczna. Ocena działania instytucji*, w: B. Balcerzak-Paradowska, S. Golinowska (red.), *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*, Warszawa: IPISS.