

Wprowadzenie

Pomoc społeczna w nowoczesnym, rozwiniętym i opiekuńczym państwie o gospodarce rynkowej, jest jedną z głównych instytucji polityki społecznej. Powiązanie jej z gospodarką wynika nie tylko z faktu, że zakres tej polityki jest związany z poziomem dochodu narodowego, ale i z wpływu jaki wywiera ona na rozwój gospodarczy. Usytuowanie pomocy społecznej i jej rola w polityce społecznej są jednak istotnie zróżnicowane, a zasadniczym jego źródłem jest ukształtowany historycznie model zabezpieczenia społecznego¹. Zabezpieczenie społeczne składa się z ubezpieczenia społecznego, z którego wypłacane są świadczenia z mocy prawa, z tytułu odprowadzanych wcześniej składek, dla ochrony przed niedostatkiem finansowym wynikającym z bezrobocia, choroby, starości lub inwalidztwa oraz właśnie z pomocy społecznej, która skierowana jest do osób żyjących w ubóstwie².

Samo pojęcie pomocy społecznej występuje w kilku znaczeniach³. Pierwsze z nich odnosi się do katalogu dóbr (zasiłków, pomocy rzeczowej, usług), które świadczone są wobec osób, znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. W drugim znaczeniu, pomoc społeczna traktowana jest jako funkcja polityki społecznej państwa, której celem jest osiągnięcie przez wszystkich obywateli stanu zaspokojenia potrzeb, określanego jako dobrobyt czy dobrostan. Trzecie znaczenie odnosi się do dyscypliny naukowej (akademickiej), w ramach której podejmuje się studia nad procesami, programami i organizacją pomocy społecznej. W czwartym wreszcie, ściśle socjologicznym znaczeniu, pomoc społeczna stanowi jedną z ważniejszych instytucji społecznych. Pełni ona funkcje istotne dla utrzymania ładu i integracji systemu społecznego.

Przełom ustrojowy w Polsce, zapoczątkowany w 1989 r., zmienił zasadniczo sytuację społeczno-gospodarczą i warunki życia ludności polskiej. W wyniku przemian na początku lat 90. przeprowadzono kompleksową reformę pomocy społecznej, która miała łagodzić społeczne koszty reform gospodarczych, spowodowanych zmianami ustrojowymi i systemowymi. Celem, jaki sobie postawiono na początku okresu transformacji było zrestrukturyzowanie gospodarki i wprowadzenie demokracji, godząc się tym

¹ Golinowska S., „Pomoc społeczna w koncepcjach współczesnego państwa opiekuńczego”, *Polityka Społeczna*, Warszawa 1998, s. 5.

² Barr N., „*Ekonomika polityki społecznej*”, Poznań 1993, s. 23.

³ Kaźmierczak T., *Pomoc społeczna w Encyklopedii socjologii*, t. III, Warszawa 2000, s. 144.

samym na powstanie licznych i złożonych problemów społecznych, przed którymi obywatele miała właśnie chronić zreformowana pomoc społeczna.

Gruntowną przebudowę systemu pomocy rozpoczęto od uchwalenia ustawy o pomocy społecznej, która weszła w życie w styczniu 1991 roku i zastąpiła wciąż formalnie obowiązującą, choć praktycznie nie stosowaną, ustawę o opiece społecznej z 1923 roku. Nowa ustawa uregulowała całokształt zagadnień związanych z funkcjonowaniem pomocy społecznej. Określiła cele, ogólne zasady i zadania pomocy, wskazała krąg podopiecznych, ustanowiła rozległy katalog różnych form świadczeń, stworzyła nową strukturę organizacyjną, wyznaczyła jednostkom organizacyjnym konkretne zadania i określiła sposób ich finansowania, jak również ustaliła wymogi dotyczące wykształcenia pracowników socjalnych⁴.

W prawie zabezpieczenia społecznego świadczenia z pomocy społecznej, są ostatnią możliwością przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych. Każda jednostka powinna zaspokajać swoje potrzeby poprzez osiągnięte dochody z pracy, w drugiej kolejności może ona liczyć na odpowiednią ochronę systemu ubezpieczeń społecznych, a dopiero w ostatniej kolejności osoba lub rodzina może zostać objęta pomocą społeczną⁵.

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Wspiera ona osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Celem tej pomocy jest doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia świadczeniobiorców oraz zintegrowanie ich ze środowiskiem, gdyż ma ona charakter przejściowy i zakłada aktywizację osób z niej korzystających.

Starając się stworzyć nowy model pomocy społecznej z jednej strony zadeklarowano, że ma ona pełnić rolę kompensacyjną wobec innych systemów zabezpieczenia społecznego. W szczególności świadczenia pieniężne miały przybrać charakter kompensacyjny w stosunku do systemu ubezpieczeń społecznych i wypełniać luki powstałe na jego obrzeżach. Oznaczało to, że zgodnie z ustrojową zasadą subsydiarności, pomoc społeczna stanowiłaby ostatnie ogniwo w całym systemie rozwiązań służących budowaniu bezpieczeństwa socjalnego i ładu społecznego⁶.

Z drugiej natomiast strony, w trakcie projektowania konkretnych rozwiązań prawnych, okazało się, że pomoc społeczna zaczyna stanowić naj-

⁴ Pisz Z., „Zabezpieczenie społeczne”, AE Wrocław 1998, s. 164.

⁵ Sierpowska I., „Pomoc społeczna”, Wolters Kluwer Warszawa 2007, s. 8.

⁶ Sierpowska I., „Prawo pomocy społecznej”, Wolters Kluwer Warszawa 2007, s. 24.

bardziej, lub można by powiedzieć, najłatwiejszy instrument rozwiązywania wielu kwestii i problemów społecznych.

Ta niespójność wizji polskiego systemu pomocy społecznej w dużej mierze wynikała i do tej pory wynika z braku debaty nad wyborem nadrzędnego modelu polityki społecznej. Nowy system pomocy społecznej był tworzony w odpowiedzi na zaistniałe problemy społeczne (głównie bezrobocie) i modyfikowany w toku działań doraźnych, zwłaszcza pod presją czynienia oszczędności w publicznych wydatkach społecznych. Brak całościowych i spójnych rozwiązań w zakresie polityki społecznej oraz rosnąca skala ubóstwa sprawiły, że system pomocy społecznej, który miał być uzupełniającym elementem zabezpieczenia społecznego – stał się niemalże elementem wiodącym.

Nie należy również zapominać, że procesowi „tworzenia” pomocy społecznej towarzyszyła zasada subsydiarności, której celem było upodmiotowienie i usamodzielnienie struktur niższego szczebla (decentralizacja) oraz sprzyjanie zwiększeniu udziału społeczności lokalnych w kształtowaniu warunków i jakości życia (partycypacja społeczna). Jak wskazują kilkunastoletnie doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich, odnotowane w literaturze i poparte praktyką, przenoszenie zadań pomocy społecznej do kompetencji samorządu lokalnego, przyczynia się do bardziej trafnego rozpoznawania potrzeb społecznych, skuteczniejszego rozwiązywania problemów społecznych oraz bardziej celowego i gospodarnego wykorzystywania środków publicznych. Zasada subsydiarności, zwłaszcza w powiązaniu z zasadą partnerstwa, sprzyja również zwiększaniu roli organizacji społecznych w zakresie planowania i realizacji zadań publicznych⁷.

Z zasady tej wynikają dwie komplementarne strategie o zasadniczym znaczeniu dla tworzenia ładu społecznego oraz budowania układu kompetencyjnego administracji samorządowej. Jedna z nich mówi, że władza publiczna nie powinna przeszkadzać obywatelom w podejmowaniu własnych inicjatyw (ujęcie negatywne zasady subsydiarności). Z kolei wedle drugiej strategii, zwanej pomocą do samopomocy, władza publiczna powinna wspierać działania prowadzone przez osoby i grupy społeczne (pozytywne ujęcie zasady subsydiarności)⁸. Jeżeli pomoc ta okaże się skuteczna tj. doprowadzi do usamodzielnienia jednostki, to społeczeństwo powinno zaprzestać świadczenia pomocy tej osobie. Pomoc świadczona dłużej niż jest to konieczne, przynosi szkodę oraz narusza ład społeczny.

⁷ Eardley T., Bradshaw J., Ditch J., „Social assistance in OECD countries”, Report 46 Department of Social Security OECD, Londyn 1996.

⁸ Rybka I., „Diagnoza pomocy społecznej w Polsce w latach 1991-2006. Możliwości i bariery zastosowania instrumentów ekonomii społecznej w pomocy społecznej”, MPIPS, Warszawa 2006, s. 10.

Tym samym państwo powinno ingerować w życie społeczeństwa tak, aby go nie wyręczać, ale też nie pozostawiać go samego sobie wobec problemów, których rozwiązywanie przerasta jego możliwości. W niniejszej monografii została podjęta próba przedstawienia i uporządkowania tego problemu.

Tytuł zobowiązuje do analizy funkcjonowania pomocy społecznej i zarządzania nią, co sprowadza się do swoistego konstruowania rzeczywistości z dostępnych elementów tj.: pomysły, ludzie i relacje między nimi, instytucje formalno-prawne, środki materialne i pieniężne, a także prawa do dysponowania nimi. Jest to proces ciągłego tworzenia i modyfikowania⁹.

Warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym, utrzymania ciągłości funkcji zarządzania i spełniających ją organów jest to, by istniał wyodrębniony z otoczenia obiekt zarządzania – w tym przypadku jest nim pomoc społeczna, i by elementy tego obiektu odpowiadały na impulsy ośrodka kierowniczego. Warunek ten jest spełniony wówczas, gdy organizacja jest zdolna do formułowania celów i ich realizacji. Widząc tę złożoność problematyki, skoncentrowano się tylko na wybranych problemach z zakresu funkcjonowania pomocy społecznej.

Współczesne państwo to z założenia państwo demokratyczne, zdecentralizowane, z prężnie działającym aparatem państwowym, samorządowym i społecznym, wzajemnie się wspierającym i uzupełniającym. Celem niniejszej pracy stało się pokazanie, z jednej strony, „odgórnie” wprowadzonych zmian w instytucjach pomocowych, mających służyć realizacji określonych założeń ustawy o pomocy społecznej (poziom makro), a z drugiej – trudności z ich urzeczywistnieniem na poziomie mikro. Niniejsza praca poświęcona jest analizie funkcji pomocy społecznej po reformach administracyjnych i po akcesji do Unii Europejskiej oraz ocenie efektywności jej realizacji przez poszczególne podmioty.

Pluralizm, decentralizacja i dekoncentracja, czyli kierunki, którym podporządkowane zostały reformatorskie zmiany w pomocy społecznej, nie powinny oznaczać pozbywania się przez władzę odpowiedzialności za ich realizację. Doświadczenia krajów zachodnich wskazują, że w warunkach decentralizacji sektora publicznego rola rządów nie zmniejsza się, lecz zmienia, podobnie jak rola władz samorządowych i organizacji społecznych.

Pomoc społeczna była i jest najczęściej realizowana w formie ustaleń normatywnych, jednak w systemie rynkowym metody realizacji mogą być bardzo zróżnicowane.

Kierując się wyżej wymienionymi przesłankami, autorka stara się znaleźć odpowiedzi na pytania, czy decentralizacja zadań pomocy społecz-

⁹ Koźmiński A., Piotrowski W., Zarządzanie. Teoria i praktyka, Warszawa 2002, s. 56.

nej umożliwia sprawne i efektywne ich realizowanie na wyodrębnionych szczeblach samorządu terytorialnego; czy wraz z rozwojem decentralizacji zapewniono adekwatne środki finansowe na potrzeby pomocy społecznej; jak przebiega koordynacja i współpraca różnych szczebli i struktur władz samorządowych, rządowych oraz organizacji społecznych; oraz jakie miejsce powinna zajmować pomoc społeczna we współczesnym modelu polityki społecznej, aby kształtowany system pomocy społecznej stał się efektywny.

Nowe struktury organizacyjne pomocy społecznej zostały zbudowane w 1991 roku, w oparciu o reaktywowaną kilka miesięcy wcześniej instytucję samorządu terytorialnego. W nowo utworzonych gminach powstały ośrodki pomocy społecznej, czyli jednostki prawno-budżetowe administracji samorządowej o dużym stopniu samodzielności, realizujące zadania z zakresu pomocy o podstawowym znaczeniu dla społeczności lokalnej.

Drugi etap reformy administracji publicznej polegał na wprowadzeniu w 1999 roku dwóch kolejnych szczebli samorządu terytorialnego: powiatów i województw samorządowych. Spowodowało to dalsze zmiany w strukturze pomocy społecznej. Na szczeblu lokalnym obok gminnych ośrodków pomocy społecznej powstały powiatowe centra pomocy rodzinie (w miastach na prawach powiatów – miejskie centra pomocy rodzinie). Z kolei na poziomie wojewódzkim utworzono regionalne centra polityki społecznej, działające przy urzędach marszałkowskich, natomiast w ramach struktur administracji rządowej – wydziały polityki społecznej w urzędach wojewódzkich.

Konsekwencją przeprowadzonej decentralizacji było to, że ustawodawca przypisał poszczególnym jednostkom organizacyjnym pomocy społecznej katalog zadań, które zakwalifikował bądź jako zadania własne bądź zlecone. Wraz z przekazywaniem zadań należało wyposażyć jednostki samorządu w środki finansowe, tak aby mogły one adekwatnie dostosować źródła swoich dochodów do skali wydatków, by móc rozwiązywać zaistniałe socjalne problemy lokalne.

Tymczasem system finansowania pomocy społecznej po roku 1990 został kształtowany przez dwie zasadnicze tendencje. Pierwsza z nich to zwiększanie nakładów na pomoc społeczną. Wzrost wielkości środków finansowych nie nastąpił jednak na skutek decyzji o konieczności dostosowania nakładów do zdiagnozowanych potrzeb społecznych. Powodem, dla którego zwiększono wydatki na pomoc społeczną, stało się rozszerzenie zakresu jej zadań o nowe obszary działań i nowe formy świadczeń. Z kolei druga tendencja charakteryzująca finansowanie pomocy społecznej polega na tym, że gminy i powiaty zaczęły ponosić coraz większą odpowiedzialność finansową przy jednoczesnym zmniejszaniu się środków pochodzących

z budżetu centralnego. Ustawodawca konsekwentnie przesunął zadania zlecone samorządowi przez administrację rządową do katalogu zadań własnych gminy lub powiatu. Zmiana kwalifikacji zadania z własnego na zlecone, automatycznie powoduje przeniesienie odpowiedzialności finansowej za jego realizację z państwa na samorządy terytorialne.

Decentralizacja systemu pomocy społecznej w obecnym kształcie, a właściwie decentralizacja deficytu budżetowego i problemów społecznych, stanowi poważną barierę w opracowywaniu strategii przewyższania problemów społecznych, co z kolei sprowadza się do zaspokajania tylko bieżących potrzeb społeczności lokalnej. Nadal słabo rozwinięty jest dialog z organizacjami pozarządowymi, które to w demokratycznych i rozwiniętych krajach, stanowią jeden z głównych filarów pomocy społecznej.

W niniejszej pracy, łącząc aspekty prawny, socjologiczny i nade wszystko ekonomiczno-finansowy, przedstawiono ograniczenia funkcjonowania rynku i państwa w sferze społecznej i trudność znalezienia modelu, uwzględniającego racjonalność oraz wymóg zapewnienia pewnego minimum w zakresie bezpieczeństwa socjalnego. Tematyka zaważyła na wyborze metodologii podjętych badań. Złożyła się na nie analiza literatury, dokumentów, materiałów, opis zjawisk społecznych i politycznych, jak również analiza historyczno-porównawcza. Pozwoliło to ukazać stopień powiązania państwa, jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w procesie realizacji zadań pomocy społecznej zarówno na gruncie krajowym, jak i europejskim.

Wybrane metody badawcze pozwalają na przedstawienie motywów działań twórców i uczestników reform społecznych. Ma to na celu ułatwienie Czytelnikowi dokonania oceny trafności wyciągniętych wniosków i postulatów w sytuacji kryzysu idei państwa opiekuńczego, redukcji środków przeznaczonych na pomoc społeczną przy równoczesnym wzroście popytu na świadczenia i usługi socjalne.

Praca została podzielona na pięć rozdziałów. W rozdziale pierwszym przedstawiono rolę pomocy społecznej w realizowaniu funkcji państwa opiekuńczego poprzez ukazanie narodzin i ewolucji jej idei, wskazaniu głównych koncepcji i modeli oraz ukazaniu funkcji instytucji pomocy społecznej.

W rozdziale drugim opisano aspekty finansowe i organizacyjne pomocy społecznej w wybranych, czołowych krajach europejskich jak również na płaszczyźnie unijnej. Przedstawiono również jak z problemami socjalnymi poradziła sobie Słowacja – państwo nowo przyjęte do struktur unijnych.

Rozdział trzeci natomiast przedstawia zmiany w podejściu do pomocy społecznej w Polsce po roku 1989, czyli od momentu transformacji ustrojowej. Zawarto w nim charakterystykę struktury organizacyjnej ze szczegól-

nym uwzględnieniem zadań wykonywanych przez poszczególne szczeble administracji publicznej oraz wielkości i źródła nakładów finansowych przeznaczonych na pomoc społeczną, zarówno krajowych jak i unijnych.

W kolejnej części pracy przedstawiono działalność organizacji pozarządowych. Starano się ukazać, jak wygląda współpraca tych organizacji z władzami publicznymi w różnych modelach polityki socjalnej. Zilustrowano funkcjonowanie polskich organizacji, które stały się wyrazem narodzin polskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Zakończenie stanowi próba ukazania uwarunkowań do dalszej ewaluacji modelu pomocy społecznej, poczynając od globalizacji a kończąc na lokalnych działaniach i ocenie wpływu decentralizacji na zarządzanie sferą socjalną oraz przedstawieniu uwarunkowań rozwoju polskiego modelu pomocy w świetle naszego członkostwa w Unii Europejskiej i rosnącej migracji społeczeństw.