Ilona Kijek

WYBRANE PROBLEMY FUNKCJONOWANIA POMOCY SPOŁECZNEJ W MIEŚCIE NA PRAWACH POWIATU W LATACH 1999–2001
(NA PRZYKŁADZIE ŁOMŻY)

Wstęp

Przełom systemowy, zapoczątkowany w 1989 roku w sposób zasadniczy zmienił sytuację społeczno-gospodarczą i warunki życia w Polsce. Drastyczne podwyżki cen artykułów konsumpcyjnych, pojawienie się masowego bezrobocia, odejście od monopolu państwa w świadczeniu usług socjalnych pociągnęło za sobą wiele negatywnych skutków ekonomicznych i społecznych, w tym pojawienie się zjawiska ubóstwa. Z szacunków dokonanych na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych, wynika, że w 2001 roku około 57% osób żyło w rodzinach, w których poziom wydatków był niższy od minimum socjalnego, a 9,5% rodzin egzystowało na poziomie biologicznego minimum[1]. Istnienie w Polsce tak rozległej skali ubóstwa sprawia, że na znaczeniu zyskała pomoc społeczna.

Pomoc społeczna jest instytucją mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są oni w stanie sami pokonać wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia. Ma ona realizować trzy podstawowe cele: 1) zaspokajać niezbędne potrzeby życiowe osób i rodzin oraz umożliwiać im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka; 2) doprowadzać do życiowego usamodzielnienia się osób i rodzin; 3) zapobiegać powstawaniu trudnych sytuacji życiowych[2]. Jako dodatkowy cel

[1] Sytuacja gospodarstw domowych w 2001 r., www.stat.gov.pl/serwis/nieregularne/gosp_dom2001.htm

[2] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. DzU 1998, nr 64, poz. 414, art. 1 ust. 1; art. 2 ust. 1.

pomocy społecznej można wskazać promocję pozytywnych i pożądanych przez system społeczny sposobów funkcjonowania jednostek i rodzin[3]. Punktem kulminacyjnym udzielonej pomocy powinno być doprowadzenie do pełnego usamodzielnienia się jednostki i jej integracja ze środowiskiem.

Pomoc społeczna jest udzielana osobom i rodzinom z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, potrzeby ochrony macierzyństwa, niepełnosprawności, długotrwałej choroby, bezradności życiowej, alkoholizmu, narkomanii, klęski żywiołowej lub ekologicznej oraz trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu więzienia, itp.[4]. Wsparcie powinno być kierowane do ludzi, których zła sytuacja materialna wynika z uzasadnionej przyczyny[5].

Pomoc społeczna w Polsce przyjmuje formę pomocy środowiskowej, przyznawanej osobie lub rodzinie na miejscu oraz formę instytucjonalną, świadczoną w oderwaniu od dotychczasowego miejsca zamieszkania. Pierwsza z nich ma większe znaczenie ze względu na integrację społeczną i dążenie do umożliwienia świadczeniobiorcy w miarę samodzielnej egzystencji w dotychczasowym środowisku[6].

Zarówno pomoc środowiskowa, jak i instytucjonalna może być udzielana w trzech formach, tj. pieniężnej, rzeczowej i usługowej. Prawo do większości świadczeń pieniężnych ma charakter ograniczony. Przysługuje ono osobom, które nie mają żadnych źródeł utrzymania lub ich dochód na osobę nie przekracza społecznie uznanego minimum (tzw. kryterium dochodowe) ustalonego przez ustawodawcę, przy jednoczesnym występowaniu jednej w wymienionych wcześniej dysfunkcji[7].

Kryterium dochodowe ustala się na podstawie tzw. skali ekwiwalentności dochodów OECD, w której brana jest pod uwagę struktura wewnętrzna rodziny oraz fakt, że w miarę wzrostu liczby członków rodziny oraz wieku dzieci zmienia się średni koszt utrzymania jednej osoby w gospodarstwie. Wskaźnik ekwiwalentności przedstawia się następująco: 1,0 dla pierwszej osoby dorosłej w rodzinie; 0,7 dochodu pierwszej osoby dla drugiej i kolejnej osoby w rodzinie w wieku powyżej 15 lat i wskaźnik 0,5 dla osób do 15 roku życia[8].

Przyjęcie jednolitego kryterium dla wszystkich świadczeń usprawnia w praktyce proces udzielania pomocy. Jednak brak zróżnicowania progów dostępności do

---

[3] T. Kaźmierczak, M. Łuczyńska, *Wprowadzenie do pomocy społecznej. Wybrane zagadnienia*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice 1998, s. 79.

[4] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 2 i 3.

[5] S. Golinowska, *Polityka społeczna, koncepcje – instytucje – koszty*, Poltex, Warszawa 2000, s. 70.

[6] P. Błędowski, *Pomoc społeczna w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, „Polityka Społeczna" 1998 nr 7, s. 16.

[7] Ustawodawca dopuścił możliwość przyznawanie świadczeń osobom i rodzinom, które nie spełniają kryterium dochodowego, pod warunkiem ich zwrotu.

[8] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 5.

poszczególnych form pomocy oraz fakt, że granice ubóstwa wyznaczono na dość niskim poziomie, może w konsekwencji powodować powstanie niemałej grupy o relatywnie niskich dochodach bez możliwości dostępu do któregokolwiek ze świadczeń[9].

W opracowaniu poszukuję odpowiedzi na pytania: jakiego rodzaju pomoc jest udzielana osobom potrzebującym, na jakie problemy napotykają jednostki samorządu terytorialnego przy realizacji spoczywających na nich zadań i jakie działania należałoby podjąć, aby usprawnić funkcjonowanie pomocy społecznej w Polsce? Analiza danych empirycznych dotyczących wybranego miasta na prawach powiatu – Łomży w latach 1999–2001 jest w moim zamierzeniu tylko ilustracją funkcjonowania systemu pomocy społecznej w Polsce. Dane dotyczące tego miasta zostały wybrane do analizy ze względu na bardzo wysoki poziom bezrobocia strukturalnego. Z punktu widzenia omawianego zagadnienia nie można go traktować jako miasta typowego dla całej Polski. Wnioski płynące z tej analizy mogą jednak odnosić się do miast o podobnej strukturze ludności i zbliżonym poziomie bezrobocia.

1. Zadania gmin i powiatów w zakresie pomocy społecznej

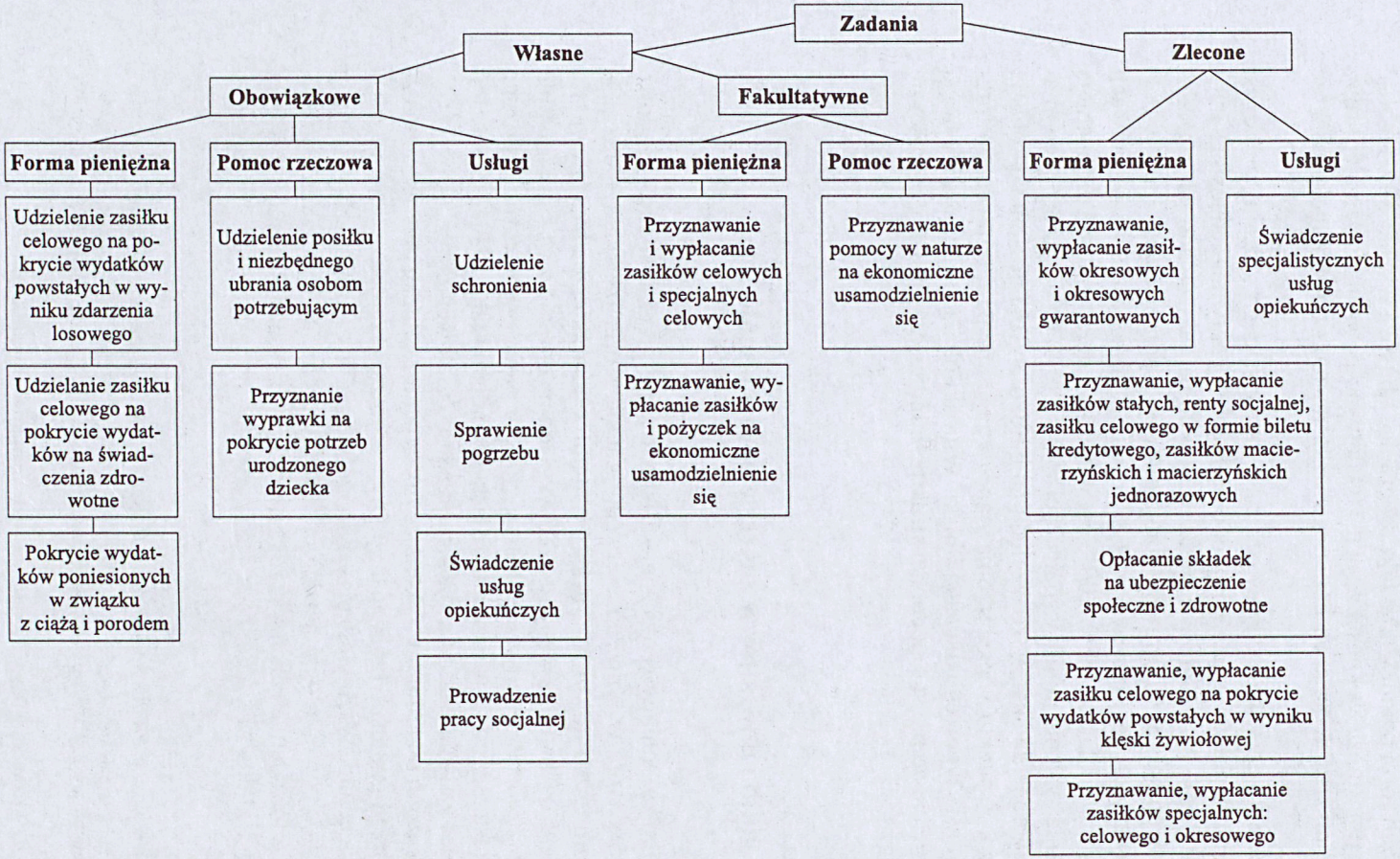
Zadania z zakresu pomocy społecznej są realizowane przez instytucje rządowe i samorządowe, które w tym zakresie współpracują z organizacjami społecznymi, związkami wyznaniowymi, stowarzyszeniami o charakterze charytatywnym, fundacjami oraz osobami fizycznymi[10]. Ze względu na ograniczone ramy artykule oraz jego cel przedstawię jedynie zadania z zakresu pomocy społecznej nałożone na organy miasta na prawach powiatu. Miasta te realizują tak zadania samorządu gminnego, jak i zadania właściwe dla samorządu powiatowego.

Najważniejszym podmiotem wykonującym zadania z zakresu pomocy społecznej jest samorząd gminny. Ogół zadań gminy z tego zakresu podzielono na zadania własne i zlecone. Ważne jest przy tym, że w wykonywaniu zadań własnych gminy podlegają pewnym ograniczeniom. Z niektórych z nich nie wolno im zrezygnować – są to zadania o charakterze obowiązkowym, pozostałe mają charakter fakultatywny. Katalog zadań gminy w zakresie pomocy społecznej przedstawiono na schemacie 1.

---

[9] P. Błędowski, *Pomoc społeczna w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, wyd. cyt., s. 15; A. Wiśniewska, *Pomoc społeczna państwa*, w: *Polityka społeczna w latach 1994–1996. Procesy regulacyjne i ich potencjalne skutki*, red. S. Golinowska, PWE, Warszawa 1996, s. 295.

[10] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 1.



Rysunek 1. Zadania samorządu gminnego w zakresie pomocy społecznej

Źródło: Opracowanie własne. Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 10 i 11; ustawa z 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU nr 117, poz. 756, art. 6; ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, DzU nr 12, poz. 136, art. 21 pkt 2; ustawa z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emerytach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, DzU nr 154, poz. 1792, art. 1 pkt 3.

Spośród obowiązkowych zadań własnych gminy tylko dwa mają charakter finansowy. Gmina jest zobligowana do wypłacania zasiłków celowych: 1) na pokrycie wydatków powstałych wskutek zdarzenia losowego oraz 2) na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osób bezdomnych oraz innych osób nie mających ubezpieczenia zdrowotnego.

Uzupełnieniem finansowych instrumentów ochrony socjalnej jest pomoc rzeczowa, przyjmująca najczęściej formę darowizny lub użyczenia. Gmina jest zobowiązana do udzielania – w razie potrzeby – niezbędnego ubrania oraz posiłku osobom tego pozbawionym (w tym osobom bezdomnym)[11]. Przyznanie niezbędnego ubrania następuje przez dostarczenie osobie potrzebującej bielizny, odzieży i obuwia odpowiedniego do jej indywidualnych właściwości oraz pory roku. Pomoc w postaci zapewnienia jednego gorącego posiłku przysługuje każdemu kto własnym staraniem nie może go sobie przygotować. Udzielenie posiłku może być świadczeniem doraźnym lub okresowym.

Od 1996 roku posiłek przysługuje także dzieciom i młodzieży w wieku szkolnym[12]. Konieczność udzielania pomocy w tej formie dotyczy przede wszystkim dzieci pochodzących z rodzin wielodzietnych, patologicznych, niezaradnych życiowo.

W ramach zadań własnych gmina zobligowana jest także do świadczenia usług. Na gminie spoczywa obowiązek zapewnienia schronienia osobie go potrzebującej. Do grona tych osób należy zaliczyć nie tylko bezdomnych, ale także tych, którzy nie są bezdomnymi w znaczeniu formalnoprawnym czy też potocznym. Są to osoby, które ze względów społecznych lub technicznych nie mogą korzystać z dotychczasowego mieszkania, np. są maltretowane przez współmieszkańców[13].

Gmina może prowadzić własną noclegownię lub też zapewnić tę pomoc za pośrednictwem innych podmiotów (np. organizacji społecznych) zajmujących się opieką społeczną na terenie gminy. W tym drugim przypadku gmina powinna, po zawarciu porozumienia, przekazać na ten cel odpowiednie środki finansowe. Ponadto gmina zobowiązana jest do sprawienia pogrzebu (w tym od lutego 2000 roku osobom bezdomnym)[14].

Na gminie ciąży także obowiązek wykonania usług opiekuńczych, w tym usług specjalistycznych. Usługi opiekuńcze świadczone są w odniesieniu do osób sa-

---

[11] W świetle przepisów osoba bezdomna to osoba, która nie zamieszkuje w lokalu mieszkalnym i nie jest nigdzie zameldowana na pobyt stały (Ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, art. 21 pkt 1).

[12] Ustawa z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, DzU nr 100, poz. 459, art. 1 pkt 10.

[13] G. Szpor, C. Martysz, S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, INFO–TRADE, Gdańsk 1998, s. 48.

[14] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. DzU 1996, nr 13, poz. 74, art. 9 ust. 1; ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 2 ust. 2. Szerzej na ten temat – patrz opracowanie S. Kańduły zamieszczone w tym zbiorze.

motnych, które ze względu na wiek, choroby lub z innych przyczyn wymagają opieki innych osób, a są jej pozbawione. Obejmują one pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczną i pielęgnacyjną oraz – w miarę możliwości – podtrzymywanie kontaktów z otoczeniem.

Usługi specjalistyczne są to usługi świadczone przez osoby o specjalistycznym przygotowaniu i dotyczą osób ze szczególnymi schorzeniami. Do usług tych należy usprawnienie do funkcjonowania w społeczeństwie, pielęgnacja, rehabilitacja fizyczna, wspieranie psychologiczno-pedagogiczne i edukacyjno-terapeutyczne, pomoc mieszkaniowa[15].

Zadaniem obowiązkowym gminy jest organizacja i prowadzenie gminnych ośrodków wychowawczych oraz świetlic i klubów środowiskowych dla dzieci. Dzięki prowadzeniu tych jednostek gmina zapewnia opiekę dzieciom jej pozbawionym.

Ponadto obowiązkiem spoczywającym na gminie jest prowadzenie mieszkań chronionych. Mieszkanie chronione jest formą umożliwiającą samodzielne życie osobie, która ze względu na wiek, niepełnosprawność lub chorobę nie wymaga umieszczenia w domu pomocy społecznej, a usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania są niewystarczające lub niemożliwe do realizacji[16].

W ramach zadań własnych gmina zobowiązana do udzielania wsparcia kobietom w ciąży i wychowującym dzieci. Pomoc ta polega na zapewnieniu opieki medycznej, socjalnej i prawnej[17]. Mają z niej prawo skorzystać kobiety, których dochód w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego ustalonego dla osoby samotnie gospodarującej. Kobietom tym przysługuje zasiłek w naturze (wyprawka), pokrywający niezbędne potrzeby każdego dziecka urodzonego podczas ostatniego porodu. Ponadto mogą one otrzymać zwrot 100 % wydatków poniesionych w związku z ciążą, porodem i połogiem na leczenie w publicznych zakładach opieki zdrowotnej[18]. Pomoc kobietom ciężarnym polega także na udzielaniu wszelkich informacji na temat uprawnień, zasiłków i świadczeń im przysługujących oraz wspomaganiu w rozwiązywaniu problemów psychologicznych i społecznych[19].

---

[15] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18 grudnia 1996 r. w sprawie rodzajów specjalistycznych usług opiekuńczych oraz kwalifikacji osób świadczących takie usługi dla osób z zaburzeniami psychicznymi, zasad i trybu ustalania i pobierania opłat za te usługi, jak również warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, DzU 1997, nr 2 poz. 12, § 1.

[16] Ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, art. 21 pkt 3.

[17] Ustawa z 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, DzU nr 17, poz. 78, art. 2.

[18] Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej, DzU nr 97, poz. 441, § 2 i 3.

[19] Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 października 1996 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej, DzU nr 96, poz. 123, § 1.

Wsparcie finansowe lub rzeczowe są tylko jednym elementem prowadzonej w sposób fachowy pomocy społecznej. Brak zaspokojenia podstawowych potrzeb materialnych i bytowych najczęściej połączony jest z innymi problemami: zagubieniem w życiu, problemami psychologicznymi, rodzinnymi. Rozwiązanie tych problemów jest warunkiem pełnej samodzielności życiowej, poczucia własnej wartości i włączenia się do normalnego życia[20]. Tego typu problemy mogą być przezwyciężane w ramach pracy socjalnej i poradnictwa specjalistycznego, które należą do obligatoryjnych zadań własnych gminy.

Pod pojęciem pracy socjalnej rozumie się działalność zawodową polegającą na pomocy osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie oraz tworzeniu warunków sprzyjających temu celowi[21]. Pomoc udzielana jest w postaci poradnictwa prawnego, ekonomicznego, psychologicznego, pedagogicznego, pomocy w załatwianiu trudnych spraw urzędowych, bytowych oraz utrzymaniu kontaktów z otoczeniem. Pracy socjalnej wymagają m.in. osoby opuszczające zakłady karne, narkomani, osoby i rodziny z problemami alkoholowymi, osoby bezradne w sprawach opiekuńczo-wychowawczych.

Prawidłowo prowadzona praca socjalna może skutecznie przyczynić się do złagodzenia konfliktów w rodzinie, zdopingować do współpracy i aktywnego udziału w rozwiązywaniu własnych problemów[22]. Połączenie pomocy materialnej z pomocą w radzeniu sobie z problemami natury niematerialnej służy pełnej realizacji celów nałożonych na pomoc społeczną.

W celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, osobie potrzebującej gmina może, w ramach zadań własnych fakultatywnych wypłacić zasiłek celowy. Wysokość zasiłku uzależniona jest od rodzaju i wielkości zgłaszanych potrzeb oraz możliwości finansowych gminy. Potrzeby, które mogą być zaspokojone poprzez zastosowanie tej formy pomocy zostały przykładowo wymienione przez ustawodawcę. Zasiłek może być przyznany np. na pokrycie części lub całości kosztów leków i leczenia, remontu mieszkania, opału, pobytu dziecka w przedszkolu. Do zadań pracownika socjalnego należy ocena sytuacji życiowej danej osoby i rozpoznanie, czy niezbędna jest pomoc. Świadczenie to ma charakter jednorazowy. Podkreślenia wymaga fakt, że organy gminy mogą przyznać zasiłek celowy w formie rzeczowej, jeżeli forma pieniężna nie gwarantuje zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania zasiłku i będzie przyczyniała się do pogłębiania patologii. Forma rzeczowa jest zastosowaniem pewnej represji w korzystaniu ze świadczeń pomocy społecznej.

---

[20] T. Kaźmierczak, *Polityka pomocy społecznej wobec rodziny we współczesnej Polsce*, w: *Praca socjalna. Pomoc społeczna*, red. J. Kwaśniewski, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice 1998, s. 252.

[21] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 8 pkt 5.

[22] P. Błędowski, *Środowisko lokalne wobec problemów ubóstwa*, w: *Polityka społeczna globalna i lokalna*, red. A. Kurzynowski, SGH, Warszawa 1998, s. 168.

Do zadań fakultatywnych należy także udzielenie pomocy w ekonomicznym usamodzielnieniu się osoby lub rodziny. Wsparcie to może zostać przyznane w postaci finansowej lub rzeczowej. Środki pieniężne mogą być przyznawane w formie jednorazowego zasiłku celowego lub nieoprocentowanej pożyczki. Pożyczka może zostać umorzona w całości lub w części, pod warunkiem że przyczyni się to do szybszego usamodzielnienia się danej osoby. Pomoc w naturze polega na udostępnieniu, na podstawie umowy użyczenia, maszyn, narzędzi pracy dla zorganizowania własnego warsztatu pracy.

Usługi opiekuńcze, które zostały opisane wyżej, mogą być świadczone w domu osoby potrzebującej, jak również w prowadzonych, w ramach fakultatywnych zadań własnych gminy, domach pomocy społecznej oraz ośrodkach wsparcia o zasięgu lokalnym. W domach pomocy społecznej umieszczane są osoby, którym nie można zapewnić wystarczających usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Domy te zapewniają całodobową opiekę i zaspokajają niezbędne potrzeby bytowe, zdrowotne, edukacyjne oraz religijne na poziomie standardowym. Są tu kierowane osoby przewlekle chore, których stan zdrowia nie wymaga leczenia szpitalnego, natomiast uzasadnia potrzebę stałej opieki.

Usługi opiekuńcze mogą być również świadczone w ośrodkach wsparcia, które są formą tzw. półstacjonarnej pomocy dla osób samotnych. Ośrodki wsparcia to środowiskowe formy pomocy półstacjonarnej, w szczególności są to: środowiskowe domy samopomocy, dzienne domy pomocy, ośrodki opiekuńcze[23]. Mają one zapewnić całodzienny pobyt, podstawowe świadczenia opiekuńcze, rekracyjno-opiekuńcze, edukacyjne, a także posiłki. Ponadto może być w nich prowadzona działalność rehabilitacyjna[24]. Ich celem jest utrzymanie jednostki w jej naturalnym środowisku[25].

Wśród zadań zleconych gminie, przedstawionych na rysunku 1., przeważają zadania o charakterze finansowym. Najczęściej osobom potrzebującym przyznawany jest zasiłek okresowy. Adresowany jest on do osób, które przejściowo znalazły się w trudnej sytuacji materialnej w związku z długotrwałą chorobą, niepełnosprawnością, brakiem możliwości zatrudnienia lub brakiem uprawnień do innych świadczeń. Przysługuje on osobie lub rodzinie, której dochód nie przekracza kryterium dochodowego, a osiągane środki pieniężne nie wystarczają na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Maksymalna wysokość zasiłku stanowi różnicę między dochodem osiąganym przez osobę lub rodzinę, a ustalonym dla niej kryterium dochodowym[26].

---

[23] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 2a ust.1 pkt 8.

[24] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 24; art. 18–21; art. 31 ust. 4a i 5; art. 31a i 32; art. 35.

[25] R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna jako zadanie gminy*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, tom 1, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 198.

[26] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 29, art. 31 ust. 1–4.

Od 1 stycznia 1997 roku możliwe jest otrzymywanie pomocy w formie gwarantowanego zasiłku okresowego. Przysługuje on osobie, która utraciła prawo do zasiłku dla bezrobotnych z powodu upływu okresu jego pobierania, a dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego. Jednocześnie osoba ta w dniu utraty prawa do zasiłku oraz w okresie pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego samotnie wychowuje co najmniej jedno dziecko. W ustawie został określony maksymalny wiek dziecka. Do końca sierpnia 2001 roku wynosił on 15 lat, w okresie od września 2001 roku do końca 2001 roku – 16 lat[27], z dniem 1 stycznia 2002 roku został on obniżony do lat 7. Maksymalny okres korzystania z zasiłku gwarantowanego wynosi 36 miesięcy. Wysokość świadczenia przez pierwszych 12 miesięcy jest równa kwocie kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, przez dalszy okres osoba otrzymuje 80% tej kwoty.

Ustawodawca wprowadził także, w ramach zadań zleconych, dwa świadczenia o charakterze specjalnym: specjalny zasiłek okresowy oraz specjalny zasiłek celowy. Świadczenia te ułatwiają dostęp do pomocy społecznej, gdyż ich przyznanie nie jest uzależnione od spełnienia zaostrzonego przez skalę ekwiwalentności kryterium dochodowego. Są one udzielane w szczególnie uzasadnionych przypadkach, przy czym ustawodawca nie określił, co należy pod tym pojęciem rozumieć. Zatem do gminy należy decyzja, czy w danym przypadku taka sytuacja występuje, czy też nie. Wysokość specjalnego zasiłku okresowego została ustalona na poziomie nie wyższym niż kwota kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej. Natomiast kwota specjalnego zasiłku celowego nie może przekroczyć 100% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub kryterium dochodowego wyznaczonego dla danej rodziny.

Ponadto w ramach zadań zleconych gmina wypłaca rentę socjalną. Jest to świadczenie przeznaczone dla osób, które nie są zdolne do pracy z powodu inwalidztwa, a nie „wypracowały" sobie prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Przysługuje ona osobie, której inwalidztwo powstało przed ukończeniem 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkole ponadpodstawowej lub wyższej przed ukończeniem 25 roku życia.

Wysokość renty socjalnej jest stała i niezależna od wysokości dochodu rodziny, z którą osoba ubiegająca się o rentę zamieszkuje. Jednak w sytuacji, gdy dochód z tytułu pracy przekroczy wysokość renty socjalnej, świadczenie to ulega zawieszeniu[28]. Renta socjalna nie przysługuje, gdy osoba ma uprawnienia do renty (z wyłączeniem rodzinnej) lub emerytury[29]. Od 2002 roku, w przypadku gdy oso-

[27] Ustawa z 10 września 1999 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, DzU nr 79, poz. 885, art. 1.

[28] Mając na uwadze potrzebę rehabilitacji tej grupy osób, ustawodawca dopuścił możliwość pracy głównie w ramach terapii zajęciowej; ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 27a.

[29] Ustawa z 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych ustaw, DzU nr 72, poz. 784, art. 1, pkt 14.

ba ma równocześnie prawo do renty rodzinnej i renty socjalnej, wysokość renty socjalnej ulega obniżeniu (nie może ona być niższa niż 50 zł), ponieważ kwota do wypłaty nie może przekraczać 200% renty socjalnej[30].

Kolejnym zasiłkiem wypłacanym przez gminę w ramach zadań zleconych jest zasiłek stały. Udzielany jest on osobom zdolnym do pracy, które jej nie podejmują lub z niej rezygnują w celu wychowywania dziecka wymagającego stałej opieki i pielęgnacji. Zasiłek przysługuje rodzinie, jeżeli jej dochód nie przekracza określonego pułapu i spełnia dodatkowe warunki. Do końca 2001 roku nie mógł on być wyższy od dwukrotności kryterium dochodowego, a to dziecko musiało mieć prawo do zasiłku pielęgnacyjnego[31]. Od 1 stycznia 2002 roku zasiłek stały przysługuje rodzinie osiągającej dochód nieprzekraczający 150 % tego kryterium, natomiast dziecko musi uzyskać orzeczenie o niepełnosprawności wraz ze wskazaniem, że wymaga stałej opieki[32].

Zasiłek stały wyrównawczy przysługuje osobom, które spełniają równocześnie dwa warunki. Po pierwsze są one niezdolne do pracy z powodu wieku lub inwalidztwa. Po drugie dochód przypadający na osobę w rodzinie (lub dochód na osobę samotną) jest niższy od kryterium dochodowego. Wysokość zasiłku stanowi różnicę między tym kryterium, a faktycznym dochodem osoby ubiegającej się o pomoc[33]. Wartość zasiłku wyrównawczego nie może przekroczyć wysokości zasiłku stałego. W przypadku zbiegu uprawnień do zasiłku stałego wyrównawczego i renty socjalnej zasiłek wyrównawczy nie przysługuje[34].

Osoba otrzymująca zasiłek stały, stały wyrównawczy lub rentę socjalną może otrzymywać, w trakcie długotrwałej choroby, dodatek do tych świadczeń. Należy się on osobie, która nie ma uprawnień do pobierania zasiłku lub dodatku pielęgnacyjnego.

---

[30] Ustawa z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emerytach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, art. 1 pkt 6c.

[31] Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, DzU nr 162, poz. 1118, art. 157 pkt 3.

[32] Ustawa z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emerytach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, art. 1 pkt 5a.

[33] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. art. 27 ust. 4–6.

[34] Ustawa z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emerytach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, art. 1, pkt 5g.

W ramach zadań zleconych gmina wypłaca uprawionym kobietom w ciąży i wychowującym dzieci zasiłek pieniężny w wysokości różnicy między kryterium dochodowym a dochodem, którym kobieta dysponuje. Maksymalny okres pobierania zasiłku wynosi 4 miesiące. Jednocześnie kobiecie przysługuje jednorazowy zasiłek pieniężny na każde urodzone dziecko[35].

Formą wsparcia finansowego realizowanego przez gminy w ramach zadań zleconych jest uiszczanie składki na ubezpieczenie społeczne. Składka płacona jest za osoby otrzymujące zasiłek stały, gwarantowany zasiłek okresowy, jak również osoby rezygnujące z pracy w związku z podjęciem opieki nad ciężko chorym członkiem rodziny. Składka jest uiszczana przez ściśle określony okres. Przykładowo w przypadku osób otrzymujących zasiłek stały jest ona płacona przez czas niezbędny do spełnienia warunku dotyczącego okresu zatrudnienia (ubezpieczenia) wymaganego do uzyskania 20-letniego w przypadku kobiet i 25-letniego w przypadku mężczyzn okresu składkowego (nie dłużej jednak niż 20 lat). W latach 1999–2001 podstawą do obliczenia składki była kwota najniższego wynagrodzenia. Z dniem 1 stycznia 2002 roku podstawa została obniżona do kwoty zasiłku stałego. Dostęp do świadczeń jest uzależniony od kryterium dochodowego. W latach 1999–2001 dochód rodziny nie mógł być wyższy od dwukrotności kryterium dochodowego[36].

Ponadto w ramach zadań zleconych gmina opłaca składki na ubezpieczenie zdrowotne. Składki te opłacane są za osoby pobierające rentę socjalną, zasiłek stały (w tym stały wyrównawczy) oraz gwarantowany okresowy, przez cały okres otrzymywania danego świadczenia[37].

W ramach zadań zleconych gmina wypłaca ponadto dwa rodzaje zasiłków celowych: zasiłek celowy w formie biletu kredytowego, np. na przejazdy PKP oraz zasiłek celowy na pokrycie wydatków powstałych w wyniku klęski żywiołowej. Ponadto gmina w ramach tych zadań opłaca składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby korzystające z jej pomocy oraz świadczy jeden rodzaj usług: specjalistyczne usługi opiekuńcze na podstawie przepisów o ochronie życia psychicznego. Zadaniem gminy przekazanym jej do realizacji przez państwo jest także organizowanie i prowadzenie środowiskowych domów samopomocy, które są szczególna forma ośrodków wsparcia społecznego.

Do realizacji zadań zleconych w gminie tworzy się jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej. Ośrodki te mogą również realizować zadania

[35] Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej, § 2.

[36] Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, art. 157 pkt 4.

[37] Ustawa z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, DzU nr 28, poz. 153, art. 15 i 25. Ustawa ta została uchylona w 2003 r. na mocy ustawy z 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, DzU nr 45, poz. 391.

własne gminy, chyba że postanowi ona inaczej. Gmina ma bowiem prawo powierzyć realizację spoczywających na niej zadań innym jednostkom organizacyjnym.

Od 1 stycznia 1999 roku część zadań z zakresu pomocy społecznej przekazano samorządowi powiatowemu. Zadania nałożone na organy powiatowe mają charakter uzupełniający w stosunku do funkcji gminy. Zostały one podzielone na zadania o charakterze własnym i z zakresu administracji rządowej.

Do zadań własnych powiatu należy obowiązek zapewnienia opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców oraz dzieciom niedostosowanym społecznie. Władze powiatowe realizują to zadanie w szczególności poprzez prowadzenie i organizowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych i ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. W placówce opiekuńczo-wychowawczej dziecko ma zapewnioną opiekę (całodobową lub dzienną) i wychowanie. Zaspokajane są tam jego niezbędne potrzeby bytowe, rozwojowe, społeczne i religijne. Dziecko korzysta także z przysługujących mu świadczeń zdrowotnych i kształcenia. Do placówek opiekuńczo-wychowawczych zaliczamy: domy dziecka, rodzinne domy dziecka, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, pogotowia opiekuńcze, świetlice i kluby środowiskowe. Ośrodek adopcyjno-opiekuńczy prowadzi działalność diagnostyczno-konsultacyjną. Jej podstawowym celem jest pozyskiwanie, szkolenie i kwalifikowanie osób zgłaszających gotowość prowadzenia rodzinnej opieki zastępczej.

Powiat zobowiązany jest także do tworzenia mieszkań chronionych oraz ośrodków wsparcia o zasięgu ponadgminnym. Ponadto organy samorządowe powiatu zobowiązane są do świadczenia specjalistycznych usług, zwłaszcza psychologicznych i prawnych, dostępnych całą dobę osobom będącym ofiarami przemocy lub znajdującym się w innej sytuacji kryzysowej. Zadania te realizowane są przez ośrodki interwencji kryzysowej.

Część zadań powiatu można określić jako zadania informacyjno-szkoleniowe. Do zadań tych należy: organizowanie specjalistycznego poradnictwa, zapewnienie szkolenia i doskonalenia zawodowego kadr pomocy społecznej z terenu powiatu, doradztwo metodyczne dla ośrodków pomocy społecznej i pracowników socjalnych czy też udzielanie informacji osobom potrzebującym o ich prawach.

Poza wyżej wymienionymi działaniami, organy powiatowe opracowują powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych; udzielają schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz sprawiają pogrzeb osobom bezdomnym przebywającym na terenie powiatu (pod warunkiem, że osoby te zerwały w sposób trwały związki z gminą, na której terenie stały się bezdomnymi); udzielają pomocy w integracji ze środowiskiem osobom opuszczającym zakłady karne oraz niektóre rodzaje placówek.

Obok zadań własnych, powiaty realizują zadania z zakresu administracji rządowej do których należą: organizowanie i zapewnianie funkcjonowania powiato-

wych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, przyznawanie i wypłacanie świadczeń oraz pokrywanie kosztów podstawowej opieki zdrowotnej osobom bezdomnym, przebywającym na terenie powiatu, pomoc uchodźcom. Zadaniem powiatu jest przyznawanie świadczeń pieniężnych na usamodzielnienie się i kontynuowanie nauki osobom opuszczającym niektóre rodzaje placówek opiekuńczo-wychowawczych, schroniska, rodzinne domy dziecka. Zadaniem z zakresu pomocy społecznej, które wykonują powiaty jest organizacja opieki w rodzinach zastępczych oraz udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w nim dzieci.

Podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie zadań powiatu zarówno własnych, jak i zleconych, jest powiatowe centrum pomocy rodzinie. Nie jest to jednostka nadrzędna nad ośrodkami pomocy społecznej. W miastach na prawach powiatu funkcję tej jednostki pełnią ośrodki pomocy społecznej, które mogą nosić nazwę „miejskie ośrodki pomocy rodzinie"[38]. Pracami centrum kieruje kierownik, którego w miastach na prawach powiatu powołuje i odwołuje prezydent miasta. Kierownik może wytaczać na rzecz obywateli powództwa o roszczenia alimentacyjne, kierować wnioski o ustalenie stopnia niepełnosprawności lub niezdolności do pracy, wydawać decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej. Współpracuje on także z sądem opiekuńczym w sprawach dotyczących opieki i wychowania dzieci pozbawionych całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej. Corocznie składa on radzie miasta na prawach powiatu sprawozdanie z działalności centrum oraz przedstawia wykaz potrzeb w zakresie pomocy społecznej.

Organy jednostek samorządu terytorialnego mogą zlecać (w drodze umowy) realizację zadań z zakresu pomocy społecznej organizacjom społecznym, Kościołowi katolickiemu i innym Kościołom, związkom wyznaniowym, fundacjom, stowarzyszeniom, pracodawcom oraz osobom fizycznym i prawnym. Powinny przy tym wspierać te podmioty finansowo. Wysokość finansowego wsparcia uzależniona jest od uznania organów samorządu, jednak ograniczeniem jest zawsze wielkość budżetu. W związku z tym rzadko spotyka się szeroki udział wymienionych organizacji w świadczeniu usług z zakresu pomocy społecznej[39]. Jednak organy samorządowe powinny stwarzać warunki do powstawania i rozwoju organizacji pozarządowych. Według P. Błędowskiego możliwość powierzania wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej innym podmiotom oznacza krok w stronę

[38] Ustawa z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustawa w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, DzU nr 162, poz. 1126, art. 13 pkt 4–5, 12.

[39] Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, DzU nr 106, poz. 668, art. 64; J. Krzyszkowski, *Polityka społeczna i pomoc społeczna na poziomie lokalnym*, „Polityka Społeczna" 1997 nr 7, s. 8; G. Szpor, S. Nitecki, C. Martysz, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, wyd.cyt., s. 183.

stworzenia swoistego rynku usług socjalnych, na którym podmioty będą konkurować ze sobą szybkością, terminowością i jakością usługi[40].

2. Pomoc społeczna w Łomży w latach 1999–2001

Łomża – od 1999 roku – miasto na prawach powiatu, należy do miast średnich. W analizowanym okresie liczba ludności kształtowała się na poziomie 65 000 osób. Mieszkańcy Łomży należą do ludzi młodych, tylko niewiele ponad 9% ogółu ludności ukończyło 60. rok życia.

Miasto należy do obszarów o słabo rozwiniętym przemyśle. Niewątpliwie dla mieszkańców miasta najważniejszym problemem społecznym jest bezrobocie. W tabeli 1. przedstawiono liczbę mieszkańców Łomży oraz liczbę bezrobotnych w latach 1999–2001.

Tabela 1.

Ludność Łomży w latach w latach 1999–2001 (stan na koniec roku)

Rok	Liczba mieszkańców Łomży		W tym bezrobotni		Stopa bezrobocia (w %)
	ogółem	w tym w wieku produkcyjnym	ogółem	w tym bez prawa do zasiłku	
1999	64 915	39 738	5 143	3 712	19,5
2000	65 112	40 501	5 548	4 264	21,6
2001	65 265	41 407	6 013	4 560	23,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z urzędu pracy w Łomży.

Od 1999 roku w Łomży notuje się systematyczny wzrost bezrobocia. W latach 1999–2001 co piąty mieszkaniec miasta aktywny zawodowo pozostawał bez pracy. Wraz ze wzrostem poziomu bezrobocia rośnie liczba osób nie mających prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Grupa ta stanowiła na koniec 1999 roku 72,2% wszystkich bezrobotnych mieszkańców miasta. Rok później bezrobotni bez prawa do świadczeń z Funduszu Pracy stanowili 76,9% ogółu bezrobotnych. W 2001 roku sytuacja nieznacznie się poprawiła, udział bezrobotnych bez prawa do zasiłku zmalał, w porównaniu z rokiem poprzednim o 1,1 punktu procentowego, do poziomu 75,8%.

W tabeli 2. przedstawiono wysokość wydatków budżetowych ponoszonych w Łomży na pomoc społeczną w latach 1999–2001.

[40] P. Błędowski, *Rola administracji publicznej w funkcjonowaniu pomocy społecznej*, w: *Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, red. S. Golinowska, IPiSS, Warszawa 1996, s. 391.

Tabela 2.

Wydatki budżetowe na pomoc społeczną w Łomży w latach 1999–2001 (w zł)

Wyszczególnienie		1999	2000	2001
Wydatki budżetu ogółem		130 607 032	126 160 818	131 479 915
Wydatki na pomoc społeczną		15 505 143	18 025 327	18 590 656
z tego	na zadania własne	10 484 264	12 273 408	12 813 300
	w tym finansowane z dotacji z budżetu państwa	4 930 000	7 666 149	7 662 367
	na zadania zlecone	5 020 879	5 751 919	5 777 356

Źródło: Uchwała nr 277/72/2000 Zarządu Miasta Łomży z 28 marca 2000 roku w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 1999 rok; Uchwała nr 441/122/01 Zarządu Miasta Łomży z 29 marca 2001 roku w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2000 rok; Uchwała nr 634/172/02 Zarządu Miasta Łomży z 26 marca 2002 roku w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2001 rok.

Wydatki na pomoc społeczną stanowią istotną pozycję w budżecie miasta Łomży. W 1999 roku na cel ten przeznaczono 11,9% wszystkich wydatków miasta (więcej wydano tylko na oświatę i wychowanie – 36,2% i gospodarkę komunalną – 26,4%). W kolejnych dwóch latach udział ten kształtował się na poziomie 13,9%. W 1999 roku wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiły 238,86 zł. Rok później wzrosły one do poziomu 276 zł. Wielkości te świadczą z jednej strony o dużej wadze, jaką władze Łomży przywiązują do omawianego sektora usług publicznych, ale jednocześnie wskazują na dużą skalę problemów społecznych w mieście.

W wydatkach na pomoc społeczną przeważają wydatki na realizację zadań własnych. W 1999 roku na tego typu zadania przeznaczono 67,6% ogółu środków wydatkowanych na pomoc społeczną, dwa lata później udział tych wydatków wyniósł 68,9%. Zadania własne w coraz większym stopniu finansowanie są dotacją z budżetu państwa. W 1999 roku co druga złotówka wydana na realizację zadań własnych pochodziła z budżetu państwa. W 2001 roku udział dotacji w ogólnej kwocie wydatkowanej na zadania własne wzrósł do 59%.

W tabeli 3. przedstawiono liczbę rodzin i osób objętych pomocą w latach 1999–2001.

Liczba rodzin korzystających z pomocy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (MOPS) w Łomży w latach 1999–2001 utrzymywała się na poziomie 2200–2380 rodzin. Oznacza to, że co dziesiąty mieszkaniec Łomży w sposób bezpośredni (jako osoba otrzymująca pomoc) lub pośredni (jako członek rodziny) korzystał z pomocy społecznej.

W pierwszych dwóch latach objętych badaniem wśród udzielonych świadczeń przeważała pomoc realizowana w ramach zadań zleconych, dopiero w 2001 roku MOPS w Łomży zrealizował więcej świadczeń własnych niż zleconych (o 82).

W tabeli 4. przedstawiono liczbę rodzin i osób korzystających z pomocy społecznej w latach 1999–2001 według poszczególnych dysfunkcji społecznych.

Tabela 3.

Liczba rodzin i osób objętych pomocą społeczną w Łomży w latach 1999–2001

Wyszczególnienie		1999		2000		2001	
		liczba rodzin	liczba osób w rodzinie	liczba rodzin	liczba osób w rodzinie	liczba rodzin	liczba osób w rodzinie
Świadczenia ogółem[a)]		2214	6675	2383	6998	2358	6867
w tym	przyznane w ramach zadań własnych[a)]	1488	4652	1582	4780	1643	4930
	przyznane w ramach zadań zleconych[a)]	1607	4959	1648	5006	1561	4597

U w a g a: [a)] – bez względu na ich rodzaj, formę, liczbę oraz źródło finansowania

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie danych z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łomży.

Tabela 4.

Liczba rodzin i osób korzystających z pomocy społecznej w Łomży w latach 1999–2001 według poszczególnych dysfunkcji

Wyszczególnienie	1999		2000		2001	
	liczba rodzin	liczba osób w rodzinach	liczba rodzin	liczba osób w rodzinach	liczba rodzin	liczba osób w rodzinach
Liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej	2214	6675	2383	6998	2380	6867
Sieroctwo	4	7	5	15	4	7
Bezdomność	28	28	39	39	35	37
Potrzeba ochrony macierzyństwa	137	522	189	697	167	611
Niepełnosprawność	344	744	449	1014	828	1389
Bezrobocie	1225	4097	1299	4289	1239	4107
Długotrwała choroba	626	1561	797	1856	574	1396
Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczyc	409	1768	435	1829	544	2336
Alkoholizm	94	269	85	270	87	210
Trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu więzienia	13	15	17	24	23	37
Klęska żywiołowa lub ekologiczna	1	3	4	14	2	4
Narkomania	–	–	1	1	–	–
Ubóstwo	–	–	709	2055	762	2340

Ź r ó d ł o: Jak w tabeli 2.

Porównanie rozmiarów różnych dysfunkcji stanowiących, obok kryterium dochodowego, warunek udzielenia pomocy finansowej pozwala na stwierdzenie, że wśród petentów łomżyńskiej pomocy społecznej przeważają bezrobotni.

Jeżeli porównamy liczbę bezrobotnych pozbawionych prawa do zasiłku z liczbą bezrobotnych świadczeniobiorców pomocy społecznej, to okaże się, że nie wszyscy, którzy tracą zasiłek z urzędu pracy, zgłaszają się po pomoc do ośrodka. Korzystanie z pomocy społecznej przez osoby bezrobotne cechuje pewna prawidłowość. Okresy wzmożonego popytu na świadczenia społeczne występują dwa razy w roku: na początku roku (od stycznia do połowy maja) i pod koniec roku (od września do grudnia). Pomoc finansowa przyznawana jest najczęściej w miesiącach jesienno-zimowych – na okres 5 miesięcy (listopad, grudzień, styczeń, luty, marzec). Powodem przyznawania świadczeń w takim okresie jest chęć nakłonienia tych osób do poszukiwania pracy. Bezrobotny musi wiedzieć, że zasiłek z pomocy społecznej nie jest ani pewnym, ani wystarczającym źródłem utrzymania i dlatego musi jak najszybciej znaleźć pracę.

Większość bezrobotnych korzysta z pomocy społecznej w sposób ciągły, np. w 1999 roku 64,8% wszystkich bezrobotnych korzystających z pomocy pobierało świadczenia dłużej niż 3 lata. Ponad połowa z tych osób nie spełnia wymagań rynku pracy. Ich trwałe pozostawanie bez pracy zmniejsza szanse na zatrudnienie, postępuje zużycie kwalifikacji i utrata atrakcyjności dla potencjalnego pracodawcy.

W tabeli 5. przedstawiono liczbę rodzin, którym udzielono pomocy w ramach zadań własnych oraz wartość tych świadczeń. W analizowanym okresie ośrodek pomocy społecznej w Łomży wykonywał przede wszystkim zadania własne o charakterze obligatoryjnym. Wśród nich tylko jedno zadanie miało charakter finansowy: MOPS udzielił 6 zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego.

Pozostałe wykonane zadania miały charakter usługowy. W ramach tych zadań gmina udzieliła posiłku osobom go pozbawionym, w szczególności dzieciom w szkołach. W 1999 roku z pomocy tej skorzystało 808 uczniów, w latach kolejnych odpowiednio 803 i 744[41]. Szacuje się, że w pełni zaspokaja to zapotrzebowanie na tego rodzaju świadczenie. Roczny koszt posiłków przypadający na jedno dziecko w dwóch pierwszych latach wynosił 261 zł (koszt jednego posiłku – 2 zł), a w roku 2001 zmniejszył się o 17 zł.

Ponadto w okresie 1999–2001 gmina udzieliła schronienia 52 osobom. Ponieważ MOPS nie dysponuje własnymi miejscami noclegowymi, między Zarządem Miasta a Polskim Komitetem Pomocy Społecznej (PKPS) została podpisana umowa na prowadzenie noclegowni dla bezdomnych mężczyzn. Noclegownia składa się z 3 pomieszczeń (7, 6 i 2 osobowych). Bezdomni mają tam zapewnione 2 gorące posiłki, środki czystości, odzież. Korzystają oni także z opieki lekarskiej i pielęgniarskiej. Problemem jest zapewnienie schronienia osobom znajdującym się w stanie

[41] W roku 2001 dane na 31 października.

Tabela 5.

Liczba rodzin i osób, którym udzielono świadczenia w ramach zadań własnych gminy oraz wartość tych świadczeń w Łomży w latach 1999–2001

Formy pomocy	1999			2000			2001		
	liczba rodzin	liczba osób w rodzinach	kwota świadczeń (w zł)	liczba rodzin	liczba osób w rodzinach	kwota świadczeń (w zł)	liczba rodzin	liczba osób w rodzinach	kwota świadczeń (w zł)
Ogółem	x	x	1 574 718	1814	5953	1 516 302	1643	4930	1 929 657
Zadania o charakterze obligatoryjnym									
Zasiłki celowe na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego	1	3	500	4	14	6000	1	1	1000
Posiłek ogółem	544	2023	453 194	440	1903	210 153	668	2943	549 225
w tym dla dzieci w szkołach	429	1892	211 194	440	1903	210 153	473	2060	230 905
Schronienie	21	21	29 840	20	20	21 004	11	11	23 000
Sprawienie pogrzebu	2	5	2680	4	6	4270	4	11	6388
Usługi opiekuńcze	96	130	661 788	98	134	726 757	103	139	795 358
Zasiłki w naturze (wyprawka)	36	151	5125	74	274	9427	74	269	8559
Poradnictwo specjalistyczne	–	–	–	196	721	–	135	522	–
Pomoc w załatwianiu spraw urzędowych	–	–	–	97	321	–	95	148	–
Praca socjalna	–	–	–	373	1485	–	277	1045	–
Zadania o charakterze fakultatywnym									
Inne zasiłki celowe	1211	3539	421 591	1174	3062	538 691	1254	4053	546 127

Źródło: Jak w tabeli 2.

nietrzeźwym. Brak jest również noclegowni dla kobiet. Przeciętny koszt udzielenia pomocy wyniósł 1420 zł (w 1999 roku – 1420,9 zł, w 2001 roku – 2090,9 zł).

Powoli, ale systematycznie zwiększa się liczba osób korzystających z usług opiekuńczych i niewątpliwie z każdym rokiem będzie korzystało z tej formy pomocy coraz więcej osób. Koszt usługi opiekuńczej w przeliczeniu na jedną rodzinę w 1999 roku wynosił 6887,6 zł, a w roku 2001 – 7721,9 zł. Przyczyną korzystania z usług opiekuńczych są m.in. takie schorzenia, jak: choroby wieku starczego, inwalidztwo, choroby nowotworowe, stany po wylewie. Osobami potrzebującymi opiekuje się 51 opiekunek (w tym 5 z nich zajmuje się usługami specjalistycznymi). Usługi te są świadczone przez 5 dni w tygodniu. Brak zabezpieczenia usług w dni wolne i święta wynika z braku środków na zatrudnianie opiekunek.

Podstawowe znaczenie w wychodzeniu z trudnych sytuacji życiowych ma praca socjalna. W Łomży prowadzona ona jest w niewielkim zakresie. W 1999 roku pomocy w takiej postaci udzielono 225 rodzinom, co stanowi 10% wszystkich rodzin, którym udzielono wsparcia. Rok później liczba rodzin objętych pracą socjalną wzrosła do 373 rodzin (tj. 16% wszystkich rodzin). W 2002 roku praca socjalna prowadzona była z 277 rodzinami.

Pracownicy pomocy społecznej w Łomży prowadzą pracę socjalną z bezrobotnymi, rodzinami wielodzietnymi i niepełnymi. W przypadku bezrobotnych polegała ona na wspieraniu bezrobotnego wyrażającym się w promocji rozwoju zawodowego i rekwalifikacji. W odniesieniu do rodzin wielodzietnych i niepełnych pomoc socjalna dotyczyła m.in. rozstrzygania konfliktów małżeńskich, udzielania wsparcia psychicznego w rodzinnych konfliktach, wspierania rodziców w wykonywaniu funkcji rodzicielskich, uzyskania zaległych alimentów, skompletowania i wypełniania wniosków do uzyskania dodatku mieszkaniowego.

Praca socjalna, mimo że prowadzona w niewielkich rozmiarach, przynosiła wymierne efekty. W 1999 roku w jej wyniku 89 osób podjęło pracę sezonową, w 2000 – pracę stałą otrzymało 115 osób. Należy to uznać za sukces, gdyż jak podkreślają pracownicy socjalni pracodawcy mają opory w zatrudnianiu podopiecznych ośrodka. Ponadto 7 osób otrzymało rentę socjalną, 32 osoby zasiłek stały wyrównawczy. W wyniku pomocy w skompletowaniu dokumentów do ZUS 7 osobom przyznano rentę rodzinną, 32 osoby otrzymały alimenty.

Objęcie pomocą socjalną niewielkiej liczby rodzin wynika przede wszystkim ze zbyt małej liczby zatrudnionych pracowników. W MOPS zatrudnionych jest 26 pracowników socjalnych, z czego 20 osób pracuje w 20 rejonach opiekuńczych. W 1999 roku średnio na jednego pracownika pracującego w rejonie przypadało 3241 mieszkańców. Zgodnie z obowiązującymi przepisami powinno przypadać 2000 osób[42].

Rozwiązywanie problemów społecznych wymaga od pracowników lepszego przygotowania z zakresu psychologii, socjologii, pedagogiki oraz znajomo-

[42] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 46 ust. 1 pkt 8.

ści podstaw prawa socjalnego. Pracownicy socjalni zatrudnieni w ośrodku pomocy w Łomży posiadają wykształcenie zgodne z obowiązującymi przepisami, 22 z nich ma ukończoną szkołę pracowników socjalnych, a 4 ukończyło studia wyższe z zakresie resocjalizacji i pedagogiki opiekuńczej. Ponadto stale podnoszą oni swoje kwalifikacje, uczestnicząc w wielu szkoleniach dotyczących, np. środowiskowej pomocy psychiatrycznej, pomocy społecznej w środowiskach bezrobotnych i w rodzinach patologicznych.

Pracownicy starają się traktować każdą zgłaszającą się osobę indywidualnie. Jednak duża liczba petentów przypadających na jednego pracownika uniemożliwia to. Wykonywaniu zadań nie sprzyjają także złe warunki pracy. Ośrodek mieści się na poddaszu starego budynku. Małe pokoje przy dużej liczbie świadczeniobiorców nie zapewniają intymności rozmów prowadzonych z potrzebujacymi.

W mieście brak jest środków na realizację zadań fakultatywnych. W ramach tych zadań własnych najczęstszą formą pomocy są zasiłki celowe. Liczba rodzin korzystających z tej formy pomocy nie ulegała w badanym okresie dużym wahaniom. Wysokość zasiłków celowych w przeliczeniu na rodzinę ulegała znacznym zmianom. W 1999 roku osiągnął on swoje maksimum i wynosił 458,8 zł, w latach kolejnych zmalał i kształtował się na poziomie 435,8 zł.

W latach 1999–2001 w ramach zadań własnych o charakterze fakultatywnym pracownicy ośrodka przyznali 3639 zasiłków celowych, na które wydatkowało łącznie 1 506 409 zł. Zasiłki te zostały przeznaczone m.in. na zakup opału (930 rodzin), żywności (2559 rodzin), odzieży i obuwia (297 rodzin), przyborów szkolnych (839 rodzin), leków (318 rodzin), sprzętu gospodarstwa domowego (41 rodzin). Z powodu braku środków, w analizowanym okresie nie została przyznana ani jedna pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie się.

W ramach zadań fakultatywnych w Łomży prowadzony jest Dom Pomocy Społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie. Dom dysponuje 102 miejscami. Jego mieszkankami są dziewczęta w wieku od 3 do 30 lat. W 2001 roku na utrzymanie Domu wydatkowano 2 386 093 zł, z czego 73,1% tej kwoty pochodziło z dotacji z budżetu państwa. Średni koszt utrzymania jednej mieszkanki w 2001 roku wynosił 23 624,7 zł.

Ponadto w ramach zadań fakultatywnych na terenie miasta Łomży działają trzy ośrodki wsparcia: Środowiskowy Dom Pomocy, Dzienny Ośrodek Stymulacji Rozwoju Dzieci Specjalnej Troski oraz Klub Seniora. Celem działalności Środowiskowego Domu Pomocy jest objęcie opieką osób dorosłych z zaburzeniami psychicznymi, które nie wymagają hospitalizacji. Dom dysponuje 25 miejscami, średnio miesięcznie przebywa w nim 20 osób, które korzystają z terapii indywidualnej i grupowej poprzez trening kulinarny, budżetowy i higieniczny.

Dzienny Ośrodek Stymulacji Rozwoju Dzieci Specjalnej Troski funkcjonuje przy Domu Pomocy Społecznej. Przeznaczony jest on dla dzieci (w wieku od 10 do 16 lat), które wymagają indywidualnej opieki we wszystkich czynnościach życio-

wych. W Ośrodku mają zapewnione zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze, hydroterapię, rehabilitację ruchową. Ponadto zostały one objęte obowiązkiem szkolnym.

Klub Seniora – który dysponuje 100 miejscami – przeznaczony jest dla ludzi starszych. W Klubie przygotowywane są posiłki dla potrzebujących. Średnio miesięcznie korzysta z nich około 120–135 osób, z czego około 90 nie ponosi odpłatności. Oprócz przygotowywania posiłków Klub prowadzi działalność kulturalną wśród osób starszych.

W tabeli 6. przedstawiono liczbę rodzin i osób, którym udzielono pomocy w ramach zadań zleconych wraz z jej wartością. Wśród świadczeń realizowanych w ramach zadań zleconych przeważa wypłata zasiłków okresowych. Jednak z roku na rok liczba rodzin korzystających z tej formy pomocy maleje. W 2001 roku z tej formy pomocy skorzystało o 229 rodzin mniej niż dwa lata wcześniej. Zmiany te nie są jednak powiązane z poprawą sytuacji życiowej mieszkańców Łomży, a jedynie ze zmniejszaniem się środków pieniężnych przeznaczanych na ten cel. W 1999 roku na zasiłki celowe wydatkowano 31,2% wszystkich otrzymanych środków, rok później udział wydatków na ten cel zmniejszył się do 26,6%, a w 2001 roku wynosiło on już tylko 17%. W 1999 roku poziom wydatków na zasiłki okresowe (na jedną rodzinę korzystającą z tej formy pomocy) wynosił 844 zł, w 2000 roku – 930 zł, a w roku następnym – 762 zł. Średni okres pobierania zasiłku wynosił 4,5 miesiąca.

W tabeli 7. przedstawiono liczbę rodzin, które otrzymywały zasiłek okresowy z podziałem na poszczególne dysfunkcje oraz wartość tych świadczeń.

Zasiłek okresowy jest najczęściej przyznawany w przypadku braku możliwości podjęcia zatrudnienia, chociaż liczba rodzin, które otrzymały zasiłek z tego tytułu, w analizowanym okresie malała. W 1999 roku bezrobotni stanowili 91% wszystkich rodzin otrzymujących zasiłek okresowy, w 2001 roku ich udział zmniejszył się do 79%.

Z danych przedstawionych w tabeli 6 wynika, że z roku na rok zwiększa się liczba osób otrzymujących rentę socjalną. W 1999 roku świadczenie to otrzymywały 284 rodziny, a dwa lata później już 409, (tj. o 44% rodzin więcej). Równocześnie zwiększa się udział wydatków na to świadczenie w ogólnej kwocie przeznaczonej na zadania zlecone. W 1999 roku wynosił on 37,6 %. W 2002 roku, już co druga złotówka przekazana na zadania zlecone przeznaczona została na wypłatę rent socjalnych.

Na względnie stałym poziomie utrzymują się świadczenia udzielane w formie zasiłków stałych i zasiłków stałych wyrównawczych. Bardzo szybko rosną jednak wydatki na te świadczenia. Przykładowo w 1999 roku wartość zasiłku stałego w przeliczeniu na jedną rodzinę korzystającą z pomocy wynosiła w 1999 roku – 2730,5 zł, a dwa lata później już 3881,1 zł.

W niewielkim stopniu realizowane są w Łomży zadania z zakresu pomocy społecznej nałożone na powiaty. W latach 1999–2001 w Łomży nie funkcjonowało

Tabela 6.

Liczba rodzin i osób, którym udzielono świadczenia w ramach zadań zleconych gminy oraz wartość tych świadczeń w Łomży w latach 1999–2001

Formy pomocy	1999			2000			2001		
	liczba rodzin	liczba osób w rodzinach	kwota świadczeń (w zł)	liczba rodzin	liczba osób w rodzinach	kwota świadczeń (w zł)	liczba rodzin	liczba osób w rodzinach	kwota świadczeń (w zł)
Ogółem	x	x	2 726 080	1798	5378	3 298 898	x	x	3 505 664
Zasiłki okresowe	1009	3418	851 829	945	3046	879 074	780	3046	594 380
Renta socjalna	284	766	1 025 357	359	942	1 358 208	409	942	1 743 572
Zasiłki stałe	81	361	221 178	88	5378	292 496	83	5378	322 137
Zasiłki stałe wyrównawcze	185	313	428 423	208	345	545 552	208	345	615 220
Zasiłki celowe w formie biletu kredytowego	3	4	101	–	–	–	–	–	–
Ochrona macierzyństwa	137	504	109 042	189	686	141 657	171	686	150 301
Specjalistyczne usługi opiekuńcze	10	13	90 150	9	12	81 911	8	12	80 054

Źródło: Jak w tabeli 2.

Tabela 7

Liczba rodzin, które otrzymały zasiłek okresowy według poszczególnych dysfunkcji oraz wartość tych świadczeń

Formy pomocy		1999		2000		2001	
		liczba rodzin	kwota świadczeń w zł	liczba rodzin	kwota świadczeń w zł	liczba rodzin	kwota świadczeń w zł
Zasiłek okresowy ogółem		1009	851829	945	879074	780	594380
w tym przyznane z powodu	długotrwałej choroby	41	18268	36	14307	52	20944
	niepełnosprawności	11	5876	13	5024	11	4172
	braku możliwości zatrudnienia	916	808997	734	845281	619	562734
	w tym gwarantowany okresowy	94	298152	111	294417	73	238316
	okresowy specjalny	94	14348	51	14462	24	6190
	innych	6	4340	–	–	1	340

Źródło: Jak w tabeli 2.

Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie. Zadania spoczywające na tej placówce MOPS przejął z dniem 1 stycznia 2002 roku. Brak jest również Ośrodka Interwencji Kryzysowej, jego powołanie zostało zapisane w celach operacyjnych „Strategii zrównoważonego rozwoju miasta Łomży". Ponadto nie zostały zorganizowane mieszkania chronione dla usamodzielniających się wychowanków placówek wychowawczych oraz osób starszych. Ich utworzenie również zostało zapisane w „Strategii".

W mieście są niezaspokojone potrzeby w zakresie pomocy stacjonarnej. W latach 2000 i 2002 w ramach zadań powiatu MOPS prowadził działania mające na celu umieszczenie osób w domach pomocy społecznej na terenie innych powiatów. W wyniku tych działań 23 osoby zostały skierowane do następujących typów domów: dla osób starych (2 osoby), dla osób przewlekle somatycznie chorych (7 osób), dla osób niepełnosprawnych fizycznie (3 osoby), dla matek z małoletnimi dziećmi (9 osoby), dla dzieci niepełnosprawnych intelektualnie (2 osoby). Na koniec 2001 roku na umieszczenie w domach oczekiwało jeszcze 7 osób. Przewidywany termin umieszczenia tych osób we wskazanych domach to lata 2003–2005.

W ramach zadań własnych na terenie miasta działa Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy. W tabeli 8. przedstawiono liczbę rodzin zastępczych utworzonych w Łomży oraz wysokość pomocy udzielonej tym rodzinom na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w nich dzieci.

Tabela 8.

Liczba rodzin zastępczych i koszt ich utrzymania w Łomży w latach 1999–2001

Wyszczególnianie		1999	2000	2001
Liczba rodzin zastępczych[a)]		27	35	29
Liczba dzieci w rodzinach zastępczych		48	54	43
Wydatki dla rodzin zastępczych ogółem		334 400	345 000	477 244
z tego na	częściowe utrzymanie dzieci	301 831	307 979	328 128
	pokrycie wydatków związanych z przyjęciem nowego dziecka do rodziny zastępczej	14 602	24 717	20 437
	kontynuację nauki pełnoletniego dziecka	–	–	56 105
	usamodzielnienie się dziecka	8017	12 304	72 253

U w a g a: a) – stan na 31 grudnia

Ź r ó d ł o: Jak tabela 2.

Największymi problemami, z jakimi boryka się Ośrodek, to zbyt mało liczna, w stosunku do nałożonych obowiązków, liczba pracowników oraz brak środków na udzielanie pomocy usamodzielniającym się wychowankom rodzin zastępczych.

Miasto, w ramach zadań własnych powiatu, prowadzi Dom Dziecka, w którym zapewniona jest całodobowa opieka i wychowanie dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodzicielskiej, dla których nie znaleziono miejsca w rodzinach zastępczych. W 2001 roku w Domu przebywało 49 wychowanków. Średni koszt utrzymania jednego dziecka w palcówce wynosił 26 061,2 zł. Placówka ta finansowana jest z dotacji otrzymywanej z budżetu państwa. W roku 2000 na ten cel przeznaczono 1 497 024 zł. Rok później zadanie to w 97,3% finansowane było z dotacji celowej z budżetu państwa, pozostałe 2,7% z dochodów własnych. Dotacja została przekazana w wysokości niepozwalającej na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych dzieci zgodnie z ustalonymi standardami opieki i wychowania oraz standardami usług opiekuńczo-wychowawczych[43].

Organy miasta od wielu lat współpracują z organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie miasta i zajmującymi się udzielaniem pomocy potrzebującym. Do najważniejszych z nich należą: Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, Caritas Diecezji Łomżyńskiej, Polski Komitet Pomocy Społecznej (PKPS), Dom Opieki Hospicyjnej pw. Św. Ducha, Bractwo Trzeźwości im. Św. Maksymiliana Kolbego, Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów. Organizacje te w sposób istotny uzupełniają możliwości finansowe i organizacyjne w dziedzinie pomocy społecznej. Trzy z nich: Caritas, PKPS oraz Dom Opieki Hospicyjnej otrzymują z budżetu miasta dotację na prowadzenie swojej działalności. W tabeli 9. przedstawio-

[43] Standardy te określono w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 1 września 2000 r. w sprawie palcówek opiekuńczo-wychowawczych, DzU nr 80, poz. 900.

Tabela 9.

Wysokość dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym z budżetu Łomży w latach 1999-2001 (w zł)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	Ogółem
Ogółem	127360	63008	83800	277508
Caritas	50000	21000	21000	95340
PKPS	29840	21004	23000	73844
Hospicjum	47520	21004	39800	108324

Źródło: Jak w tabeli 2.

no wysokość dotacji przekazanych tym organizacjom z budżetu miasta w latach 1999–2001.

Finansowe wsparcie organizacji pozarządowych przez miasto jest niewielkie. Udział wydatków na dotację dla organizacji pozarządowych w ogólnych wydatkach na pomoc społeczną kształtował się w omawianych latach odpowiednio od 0,0082 % do 0,015 %.

Caritas otrzymuje dotację na zakup produktów żywnościowych do prowadzonej przez siebie kuchni. Z bezpłatnych posiłków przygotowywanych przez Caritas korzysta miesięcznie około 1000 osób z terenu miasta. Środki przekazane hospicjum przeznaczane są na opiekę stacjonarną i domową nad chorymi z chorobą nowotworową.

Podsumowanie

Cele, które ustawodawca postawił przed pomocą społeczną, są realizowane w Łomży, w niewielkim stopniu. Nie są bowiem zaspokajane potrzeby życiowe osób będących w potrzebie. Pomoc w Łomży udzielana jest w wysokości, która z trudnością umożliwia jednostce przetrwanie. Ma ona charakter doraźny, nie stanowi trwałego zabezpieczenia przed ubóstwem oraz nie zapewnia poczucia bezpieczeństwa socjalnego. Ośrodek pomocy społecznej, w związku ze zmniejszającymi się systematycznie funduszami, zmuszony jest do ograniczania wysokości, do dopuszczalnego przez prawo minimum, świadczeń przyznawanych w ramach zadań fakultatywnych (głównie zasiłków okresowych). Świadczenia te są udzielane w wysokości niższej od rozpoznawalnych potrzeb.

Ponadto należy pamiętać, że pomoc społeczna powinna być instrumentem aktywizacji, musi ona prowadzić do usamodzielnienia się jednostki, a więc korzystanie z niej powinno być okresowe. Tymczasem skuteczność interwencji pomocy społecznej, obliczonej na usamodzielnienie się odbiorców świadczeń jest nie-

wielka. W perspektywie nie prowadzi ona do zasadniczych, rzeczywistych zmian w sytuacji życiowej beneficjantów. Z obserwacji wynika, że rośnie liczba osób, które zwracają się o pomoc, a co istotniejsze poszerza się krąg podopiecznych całkowicie uzależnionych od pomocy społecznej.

Osiąganie celów postawionych przed pomocą społeczną ograniczały przede wszystkim zbyt małe, w stosunku do potrzeb uznanych jako niezbędne, środki pieniężne.

Charakterystyczny jest fakt, że uwaga pracowników ośrodków pomocy społecznej koncentruje się na osobach dotkniętych ubóstwem materialnym. Pomoc ogranicza się do świadczeń pieniężnych i pomocy rzeczowej. Może to spowodować, jeżeli już nie spowodowało, że z pola widzenia pracowników socjalnych znikną niematerialne wymiary ubóstwa. Z powodu braku środków i kadr margines w działalności ośrodka stanowi praca socjalna, która powinna być celem właściwym i jest najważniejszą formą pomocy w nowoczesnych systemach pomocowych.

Problemem w funkcjonowaniu pomocy społecznej jest znaczny biurokratyzm, standaryzacja i formalizm w postępowaniu przy udzielaniu świadczeń. Pracownicy są bowiem zobowiązani do przestrzegania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzja o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia wymaga przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. Wywiad ten musi być przeprowadzony przed wydaniem decyzji, naruszenie tej zasady będzie podstawą do uchylenia decyzji bądź stwierdzenia jej nieważności jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Często zdarzają się sytuacje, kiedy osoba – po otrzymaniu zasiłku – występuje z nowym żądaniem udzielenia pomocy i mimo posiadania przez pracowników socjalnych aktualnego wywiadu środowiskowego, należy przeprowadzić nowy wywiad. Wpływa to na zwiększenie obowiązków pracowników socjalnych.

Kolejnym problemem jest system uprawniający do przyznawania świadczeń oparty na podstawie kryterium dochodowego, które stało się główną przesłanką udzielania pomocy. Konsekwencją takiego rozwiązania jest przyznawanie pomocy tylko tym rodzinom, których dochód nie przekracza pułapu ubóstwa określonego przez ustawodawcę. Przekroczenie tego limitu w praktyce zwalnia ośrodki pomocy społecznej z obowiązku dalszego udzielania wsparcia. Kryterium dochodowe eliminuje więc z grona podopiecznych wielu emerytów i rencistów.

Następnym ważnym zagadnieniem jest kwestia weryfikacji dochodowej, która w Polsce jest dość ograniczona. Przy ustalaniu prawa do świadczeń bierze się pod uwagę dochody netto, nie uwzględnia się posiadanych zasobów pieniężnych (wyjątek stanowi zasiłek okresowy) i rzeczowych. Istnieje więc duże prawdopodobieństwo marnotrawienia środków wydatkowanych na pomoc społeczną poprzez przyznawanie pomocy osobom, które mogłyby zaradzić swojej sytuacji, rezygnując z posiadanych zasobów[44]. Mając na uwadze stale zmniejszającą się

[44] P. Kurowski, *Pomoc społeczna w krajach OECD i w Polsce*, „Polityka Społeczna" 1998 nr 7, s. 9.

pulę pieniędzy przeznaczanych na pomoc społeczną warto zastanowić się nad koniecznością wprowadzenia procedur weryfikacji sytuacji majątkowej, podobnie jak w krajach zachodnich.

Pomimo że kryterium dochodowe nie jest wskaźnikiem idealnym, to wydaje się słuszne stosowanie go w odniesieniu do wszystkich świadczeń. Natomiast niektóre formy pomocy nie są przyznawane na jego podstawie. Ustawodawca wychodzi z założenia, że osoby otrzymujące rentę socjalną czy też zasiłek celowy są biedne, co nie zawsze musi być zgodne z prawdą.

Konieczne wydaje się także zwiększenie zakresu usług w udzielanej pomocy. Wraz z powiększaniem się obszaru ubóstwa, starzenia się społeczeństwa oraz pogarszania się stanu zdrowia będzie wzrastało zapotrzebowanie na świadczenie tych usług w placówkach pomocy stacjonarnej i półstacjonarnej. Aby te usługi świadczone były na odpowiednim poziomie, ośrodki muszą dysponować większą niż obecnie kadrą, nie bez znaczenia jest także poziom ich wynagrodzenia.

Brakuje usług terapeutycznych, edukacyjnych, wspierających, które umożliwiałyby jednostce radzenie sobie z problemem współczesnego świata. Brak jest także jakiejkolwiek pomocy, która podnosiłaby potencjał umiejętności świadczeniobiorców.

Część zasiłków powinna mieć charakter zwrotny. Otrzymujący tę pomoc powinni wiedzieć, że ma ona charakter przejściowy, udzielona jest im w trudnej sytuacji życiowej i trzeba będzie ją zwrócić. W ten sposób pomoc społeczna nie będzie stanowiła nadmiernego obciążenia dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Konieczne – jak sądzę – jest uaktywnienie bezrobotnych podopiecznych. Należałby wprowadzić obowiązek świadczenia określonej pracy na rzecz społeczeństwa. Przykładem może być Francja, gdzie w 1988 roku wprowadzono zapomogę socjalną gwarantującą minimum socjalne w zamian za zobowiązanie kontraktowe angażowania się w prace publiczne[45].

Należałoby zająć się pomiarem efektywności udzielanej pomocy finansowej, aby można było wprowadzić taki system zasiłków, który zachęcałby do podejmowania pracy. Koszt wypłacanych zasiłków w ciągu roku jest porównywalny z kosztem zatrudnienia osoby w ramach prac interwencyjnych. Pieniądze przeznaczane na wypłatę zasiłków okresowych można by przeznaczyć na aktywną walkę z bezrobociem.

Ośrodki pomocy społecznej nie są w stanie same poradzić sobie z długotrwałym ubóstwem. Niezbędna jest tutaj współpraca jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, organów administracji państwowej oraz organizacji pozarządowych i nie może to być tylko martwy zapis w ustawie.

---

[45] J.E. Głowacka, *Pomoc społeczna w procesie transformacji systemu społeczno-gospodarczego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1998 nr 6, s. 11.

Źródła

P. Błędowski, *Rola administracji publicznej w funkcjonowaniu pomocy społecznej*, w: *Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, red. S. Golinowska, IPiSS, Warszawa 1996.

P. Błędowski, *Pomoc społeczna w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, „Polityka Społeczna" 1998 nr 7.

P. Błędowski, *Środowisko lokalne wobec problemów ubóstwa*, w: *Polityka społeczna globalna i lokalna*, red. A. Kurzynowski, SGH, Warszawa 1998.

J.E. Głowacka, *Pomoc społeczna w procesie transformacji systemu społeczno-gospodarczego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1998 nr 6.

S. Golinowska, *Polityka społeczna, koncepcje – instytucje – koszty*, Poltex, Warszawa 2000.

T. Kaźmierczak, *Polityka pomocy społecznej wobec rodziny we współczesnej Polsce*, w: *Praca socjalna. Pomoc społeczna*, red. J. Kwaśniewski, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Ktowice 1998.

T. Kaźmierczak, M. Łuczyńska, *Wprowadzenie do pomocy społecznej. Wybrane zagadnienia*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice 1998.

P. Kurowski, *Pomoc społeczna w krajach OECD i w Polsce*, „Polityka Społeczna" 1998 nr 7.

J. Krzyszkowski, *Polityka społeczna i pomoc społeczna na poziomie lokalnym*, „Polityka Społeczna" 1997 nr 7.

R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna jako zadanie gminy*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, tom I, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.

Sytuacja gospodarstw domowych w 2001 roku, www.stat.gov.pl/serwis/nieregularne/gosp_dom-2001.htm

G. Szpor, C. Martysz, S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, INFO-TRADE, Gdańsk 1998, s. 48.

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

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. DzU 1996, nr 13, poz. 74, art. 9 ust. 1.

Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. DzU 1998, nr 64, poz. 414 z póź. zm.

Ustawa z 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, DzU nr 17, poz. 78.

Ustawa z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, DzU nr 100, poz. 459.

Ustawa z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, DzU nr 28, poz. 153.

Ustawa z 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU nr 117, poz. 756.

Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, DzU nr 106, poz. 668.

Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, DzU nr 162, poz. 1118.

Ustawa z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, DzU nr 162, poz. 1126.

Ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, DzU nr 12, poz. 136.

Ustawa z 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych ustaw, DzU nr 72, poz. 784.

Ustawa z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emerytach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, DzU nr 154, poz. 1792.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej, DzU nr 97, poz. 441 z póź. zm.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18 grudnia 1996 r. w sprawie rodzajów specjalistycznych usług opiekuńczych oraz kwalifikacji osób świadczących takie usługi dla osób z zaburzeniami psychicznymi, zasad i trybu ustalania i pobierania opłat za te usługi, jak również warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, DzU 1997 nr 2, poz. 12.

Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 1 września 2000 r. w sprawie palcówek opiekuńczo-wychowawczych, DzU nr 80, poz. 900.

Ilona Kijek

SELECTED PROBLEMS OF THE FUNCTIONING OF SOCIAL ASSISTANCE IN A TOWN WITH THE RIGHT OF A POVIAT IN THE YEARS 1999-2001 (ON THE EXAMPLE OF ŁOMŻA)

Summary

A systemic breakthrough initiated in 1989 radically changed the socio-economic situation and living conditions in Poland. Many Poles started to live on the verge of social and existential poverty. Due to this fact the institution of social assistance became more significant.

In her article the author tries to answer the questions: what kind of help is offered to those who need it, what are the problems encountered by units of the local self-government trying to carry out their tasks and what kind of activities should be taken up in order to make the social assistance in Poland more efficient.

The author's considerations prove that objectives posed by legislative bodies before social assistance have been attained to an insufficient degree. The help offered to an individual is a temporary measure, barely sufficient to survive and does not prevent him/her from poverty. In the long term this help does not lead to fundamental, real changes of the situation of those who benefit from the social assistance.

BIBLIOTEKA AE W POZNANIU