Maria Piechocka

Problemy pomocy społecznej w okresie transformacji na przykładzie powiatu grodziskiego w latach 1991–1996

Pomoc społeczna w 1990 roku doczekała się nowego aktu prawnego, który wraz ze szczegółowymi aktami wykonawczymi uregulował szeroki zakres problematyki pomocy społecznej, jako jednego z trzech elementów socjalnej funkcji państwa.

Po 67 latach, od czasu pierwszej i jedynej jak dotąd ustawy o opiece społecznej z 18 sierpnia 1923 roku, weszła w życie ustawa o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 roku. Obydwie ustawy znacząco różniły się od siebie. Jedna i druga stworzona była na czasy, w których obowiązywała.

Ustawa z 1923 roku zobowiązywała związki samorządu terytorialnego do finansowego zabezpieczenia ludzi potrzebujących ze środków publicznych. Zabezpieczeniem tym objęci byli ludzie na stałe zamieszkujący na terenie danej gminy. Głównymi świadczeniobiorcami lat międzywojennych i krótko po drugiej wojnie światowej była rzesza bezrobotnych, ludzie ubodzy, wdowy, sieroty, ludzie z dna nędzy (prostytutki, żebracy, włóczędzy). Pomoc instytucjonalna świadczona była przez takie placówki jak przytułki, schroniska, powszechne jadłodajnie, noclegownie, łaźnie itp.

Nowy akt prawny zakres pomocy społecznej reguluje w inny sposób. Znaczącą zmianą jest fakt zabezpieczenia pomocy potrzebującym przez państwo. Pomoc społeczna zostaje ujęta jako instytucja socjalnej polityki państwa, tym samym państwo staje się gwarantem pomocy osobom i rodzinom, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej i własnymi środkami i siłami nie są w stanie tych trudności przezwyciężyć. Administracja rządowa i samorządowa przy współpracy z organizacjami społecznymi i pozarządowymi zobowiązane zostają do organizowania i zapewniania świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

Ustawa określa cele i zadania wsparcia socjalnego, formy pomocy (łącznie z szeroko pojętą pracą socjalną), kryteria uprawniające do korzystania z ww. wsparcia (dochodowe i sytuacyjne) oraz źródła finansowania.

Wejście w życie nowej ustawy o pomocy społecznej zbiegło się z okresem intensywnych zmian społeczno-ekonomicznych.

Gospodarka rynkowa, która daje możliwość i dowolność dysponowania zasobami (swoboda alokacji zasobów), zmusza podmioty gospodarcze do działań w kierunku zaspakajania potrzeb rynku (podaż regulowana przez rynek), zasoby stają się nabywalne, a nie jak dotąd odgórnie przydzielane, działanie w ryzyku i odpowiedzialności, w warunkach konkurencji, nie zawsze gwarantowanego zysku – dyktuje warunki życia i egzystencji rodzin polskich.

Społeczeństwo, nie przygotowane do tak znacznych i gwałtownych zmian, nie akceptuje dobrowolnie i nie potrafi przystosować się zaistniałej sytuacji; faktu braku miejsc pracy, masowych zwolnień, nowego systemu zarządzania, podejścia pracodawcy do pracownika, a tym samym całokształtu zachodzących zmian restrukturyzacyjnych.

Na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia zauważa się spadek kondycji socjalno-ekonomicznej polskiego społeczeństwa i utrwalanie się przyczyn trudnej sytuacji rodzin. Badania budżetów gospodarstw domowych[1] wykazały, że 1996 roku 1,7 ml (4,3%) osób żyło w rodzinach, które znajdowały się poniżej minimum egzystencji[2], co oznacza, że ta grupa osób miała trudności z zaspokojeniem najbardziej elementarnych potrzeb życiowych (żywności, odzieży, dachu nad głową, podstawowej opieki leczniczej).

Co drugi Polak żył w rodzinie, w której poziom wydatków był niższy od minimum socjalnego[3]. Wydatki 14% społeczeństwa (5,4 mln osób) nie przekraczały przeciętnych wydatków ogółu gospodarstw domowych. Mając na uwadze źródło utrzymania, w najtrudniejszej sytuacji były rodziny utrzymujące się z niezarobkowych źródeł utrzymania (zasiłki dla bezrobotnych i świadczeń pomocy społecznej. W tej grupie 78% osób żyło w grupie gospodarstw domowych poniżej minimum socjalnego, a 21% poniżej minimum egzystencji.

---

[1] A. Szukiełojć-Bieńkuńska, *Wskaźniki ubóstwa (na podstawie budżetów gospodarstw domowych)*, GUS, Warszawa 1997.

[2] Minimum egzystencji jest podstawową linią używaną w definiowaniu ubóstwa bezwzględnego. Koszyk, który je wyznacza, zawiera tylko dobra niezbędne do przeżycia: żywność, odzież chroniącą przed zimnem, dach nad głową i podstawową pomoc leczniczą.

[3] Minimum socjalne jest to taki poziom niskich dochodów, który pozwala ludziom normalnie uczestniczyć w życiu społeczeństwa i nie wpaść w ubóstwo. Nie jest to linia ubóstwa, lecz linia ostrzegająca przed zagrożeniem ubóstwem (podano za: S. Golinowska, *Linie ubóstwa w praktyce społecznej krajów transformacji*, „Polityka Społeczna", 1995, nr 8).

W rodzinach wielodzietnych minimum socjalne osiągało 63% rodzin z trojgiem dzieci oraz około 80% z czworgiem i więcej dzieci. Dzieci stanowią 30% ludności żyjącej w niedostatku, a osoby starsze powyżej 65 roku życia stanowią około 5%[4]. Poniżej minimum egzystencji 1996 roku znajdowało się prawie 7% mieszkańców wsi i około 3% mieszkańców miast.

Osoby żyjące poniżej minimum socjalnego i minimum egzystencji, według ekonomiczno-społecznych grup gospodarstw domowych, przedstawia poniższa tabela:

Gospodarstwa domowe	Odsetek osób w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej	
	Minimum socjalnego	Minimum egzystencji
Pracowników	48,2	3,2
Rolników	55,4	5,9
Pracowników – rolników	52,3	5,4
Pracujących na własnym	32,4	0,7
Emerytów i rencistów	36,8	3,9
Utrzymujących się z innych niezarobkowych źródeł	77,8	21,0

źródło: A. Szukiełojć-Bieńkuńska, *Wskaźniki ubóstwa (na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych)*, GUS, Warszawa 1997, s. 17

Zmiany ekonomiczno-gospodarcze z lat transformacji wywarły znaczny wpływ na strukturę świadczeniobiorców pomocy społecznej. Dotychczasowa grupa osób najczęściej korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, osób w wieku poprodukcyjnym, została zastąpiona grupą ludzi młodych w wieku produkcyjnym, którzy czasowo lub na stałe utracili swoje źródło utrzymania, których niskie dochody nie wystarczają na utrzymanie rodziny wielodzietnej, pokrycie kosztów utrzymania, leczenia itp.

Zjawiskiem wtórnym zmian ekonomicznych są nowe zadania, jakie stają przed pomocą społeczną. Działania zostają ukierunkowane w znacznej mierze na świadczenie pomocy tym, którzy jej potrzebują z tytułu bezrobocia, długotrwałej choroby, niepełnosprawności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, ochrony macierzyństwa itp.

Na terenie powiatu grodziskiego w latach 1991–1996 obserwuje się tendencję wzrostową liczby gospodarstw domowych korzystających z pomocy społecznej.

---

[4] S. Golinowska, *Polska bieda*, IP i SS, Warszawa 1996.

Na 12 173 gospodarstwa domowe na terenie powiatu[5] w 1990 roku z pomocy korzystało 770 gospodarstw, czyli co 92 gospodarstwo domowe objęte było pomocą społeczną, co stanowiło 6% ogółu gospodarstw. W 1991 roku liczba gospodarstw objętych pomocą wyniosła 1 003, czyli z pomocy korzystało już co 60 gospodarstwo, procent udziału w ogólnej liczbie wzrósł do 8. Rok 1992 charakteryzował się nieznacznym wzrostem (98 gospodarstw). Natomiast lata 1993 i 1994 wskazują podwojenie liczby gospodarstw domowych potrzebujących wsparcia.

W 1993 roku liczba gospodarstw objętych pomocą wynosi 2071, czyli z pomocy korzysta już co 29 gospodarstwo, co stanowi 17% ogółu gospodarstw na terenie powiatu. Najwyższą wartość w omawianym zakresie wskazuje rok 1994, w którym co 23 gospodarstwo korzystało z pomocy społecznej, tj. 21% ogółu gospodarstw, w liczbach bezwzględnych 2501 gospodarstw domowych. Lata następne 1995 i 1996 w stosunku do roku 1994 wskazywały tendencję spadkową, w roku 1995 korzystały z niej 2203 gospodarstwa domowe (18% ogółu gospodarstw), a w 1996 roku liczba gospodarstw objętych pomocą sięga 2002, co stanowi 16% ogółu gospodarstw domowych.[6]

Analizując przyczyny korzystania z pomocy społecznej (powody, dla których zwracano się o pomoc), a tym samym problemy, jakie stawały do rozwiązania przed służbami socjalnymi, zauważa się, że w skali powiatu grodziskiego (umieszczona poniżej tabela i wykres):

- na pierwszym miejscu klasyfikuje się problem bezrobocia, który do roku 1994 wykazuje gwałtowną tendencję wzrostową, w latach 1995, 1996 utrzymuje się na poziomie przybliżonym do roku 1993;
- na drugim miejscu co do osiąganych wartości staje problem długotrwałej choroby, który również wykazuje (z wyjątkiem roku 1996 – niewielki spadek) tendencję wzrostową;
- niepełnosprawność, jako przyczyna korzystania z pomocy społecznej, z wyjątkiem roku 1993, w którym odnotowano niewielki spadek, zajmuje trzecie miejsce z utrzymującą się tendencją wzrostu;
- rodziny wielodzietne w strukturze powodów korzystania ze świadczeń pomocy zajmują czwarte miejsce, gdzie w roku 1994 liczba gospodarstw domowych w tej kategorii osiągnęła najwyższą wartość, z niewielką tendencją spadkową w latach następnych 1995, 1996.

---

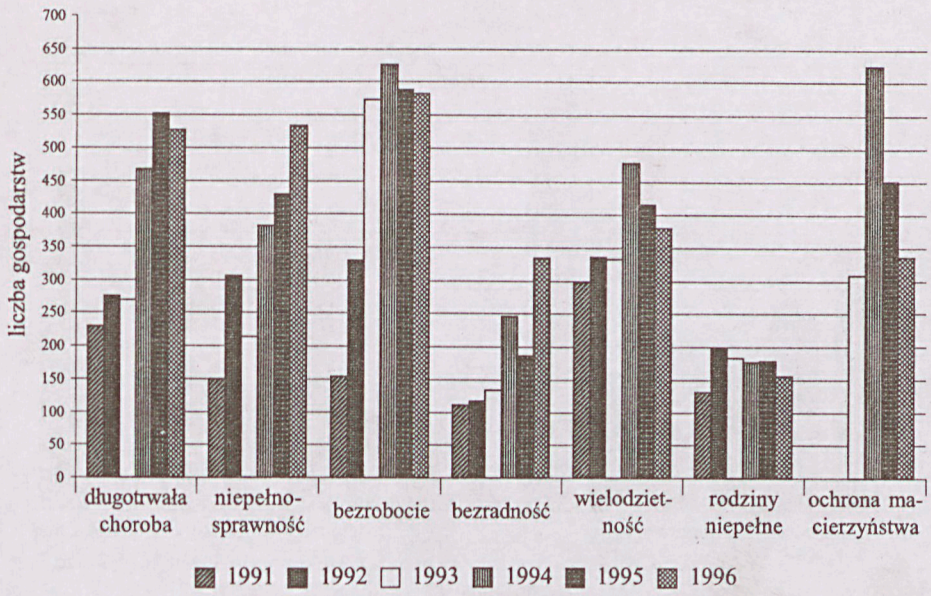
[5] Dane GUS (wg spisu powszechnego).

[6] Opracowanie własne na podstawie „Biuletynu Informacyjnego Służb Socjalnych. Wojewódzki Zespół Pomocy Społecznej" 1995, nr 1, załącznik nr 6. *Dokonania województwa poznańskiego w obszarze pomocy społecznej 1990–1998 i strategia działań do 2010 r.*, Poznań 1998, WZPS s. 30–31.

Tabela 1. Liczba gospodarstw domowych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, w zakresie poszczególnych przyczyn w latach 1991–1996 na terenie powiatu grodziskiego[7]

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Długotrwała choroba	230	275	269	467	551	527
Niepełnosprawność	150	305	214	382	430	534
Bezrobocie	155	330	573	627	588	583
Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych	112	117	135	246	186	335
Wielodzietność	298	336	333	479	415	380
Rodziny niepełne	132	199	184	178	179	156
Ochrona macierzyństwa			309	625	451	337

Wykres do tabeli 1



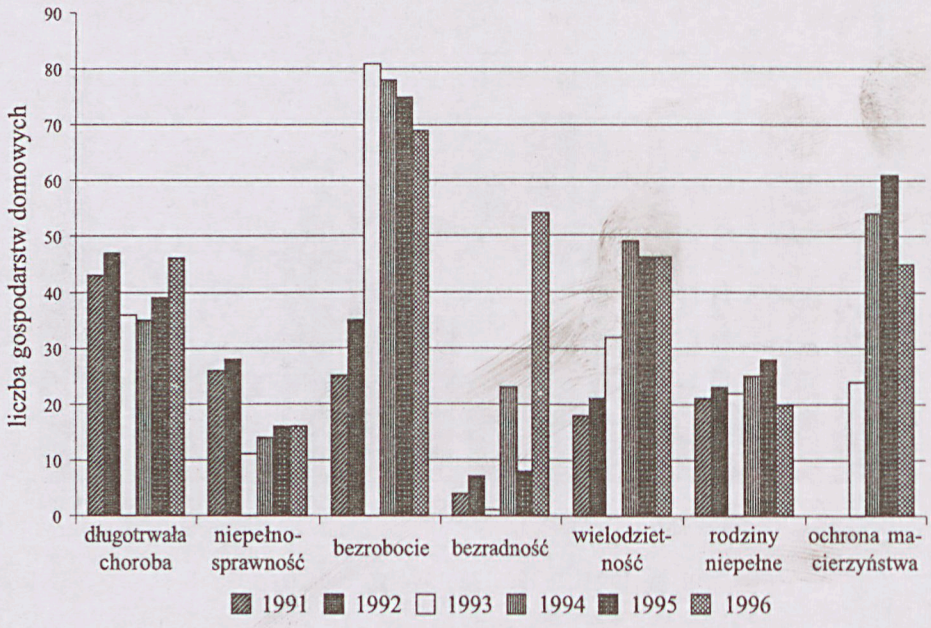
[7] Opracowano na podstawie: *Dokonania województwa poznańskiego...* , op. cit., s. 30–31.

Analiza tych samych przyczyn na przykładzie poszczególnych miast i gmin powiatu grodziskiego przedstawia się następująco:

Tabela 2. Gmina Granowo: (rok1991–142, 1993–148, 1994–257, 1995–240 gosp. domowych objętych pomocą, niezależnie od rodzaju, formy i źródła finansowania)[8]

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Długotrwała choroba	43	47	36	35	39	46
Niepełnosprawność	26	28	11	14	16	16
Bezrobocie	25	35	81	78	75	69
Bezradność	4	7	1	23	8	54
Wielodzietność	18	21	32	49	46	46
Rodziny niepełne	21	23	22	25	28	20
Ochr. macierzyństwa			24	54	61	45

Wykres do tabeli 2



[8] Tamże.

Jak wynika z powyższego, na terenie gminy Granowo w latach 1991–1996 ze świadczeń pomocy społecznej najwięcej gospodarstw domowych korzystało z tytułu bezrobocia. Największą wartość bezrobocie osiągnęło w tej gminie w roku 1993 (81 gospodarstw domowych, co stanowiło 54,7% gospodarstw objętych pomocą), w dalszych latach: 1994, 1995, 1996 – wykazuje niewielką tendencję spadkową. Drugie miejsce wśród przyczyn korzystania z pomocy zajmuje długotrwała choroba, z niewielkimi wahaniami w ciągu omawianych 6 lat. Na trzecim miejscu klasyfikuje się wielodzietność. W roku 1994 liczba gospodarstw domowych wyniosła 50, co stanowiło 35 % ogółu gospodarstw domowych korzystających z pomocy społecznej. Ochrona macierzyństwa, jako czwarta przyczyna korzystania ze świadczeń pomocy społecznej na przestrzeni trzech ostatnich lat, wykazuje niewielką tendencję spadkową.

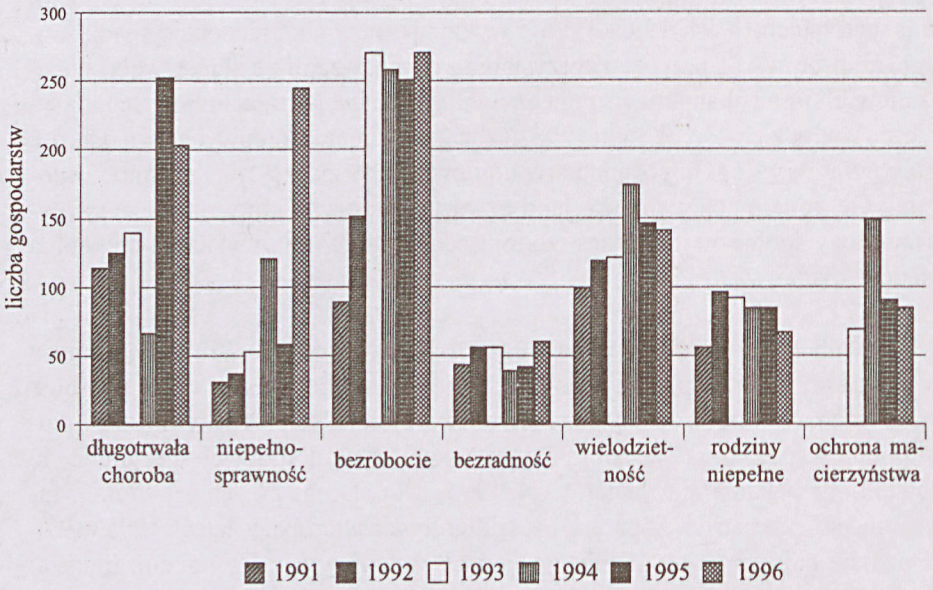
W latach 1991–1996 na terenie miasta i gminy Grodzisk Wlkp. dominującą przyczyną korzystania z pomocy społecznej było bezrobocie. Rok 1993 to początek systematycznego wzrostu liczby gospodarstw korzystających z tego tytułu ze świadczeń pomocy społecznej. Wysoki poziom gospodarstw domowych utrzymuje się z niewielkimi wahaniami w latach 1994, 1995, 1996. Drugą przyczyną, która kwalifikowała potrzebujących wsparcia, była długotrwała choroba; w latach 1995 i 1996 zauważa się najwyższe wskaźniki gospodarstw domowych. Na trzecim miejscu klasyfikowały się rodziny wielodzietne. Liczba gospodarstw domowych w ww. latach wahała się w granicy 99 do 141 w roku 1996, z najwyższym wskaźnikiem

Tabela 3. Miasto i gmina Grodzisk Wlkp. (rok1991 – 361,1993 – 778, 1994 – 850, 1995 – 732 gospodarstwa domowe objęte pomocą niezależnie od rodzaju, źródła i formy finansowania)[9]

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Długotrwała choroba	114	125	139	66	252	203
Niepełnosprawność	31	37	53	120	58	245
Bezrobocie	89	151	271	258	251	271
Bezradność	43	56	56	39	42	60
Wielodzietność	99	119	121	174	146	141
Rodziny niepełne	56	96	92	84	84	67
Ochr. macierzyństwa			69	149	90	84

[9] Tamże.

Wykres do tabeli 3



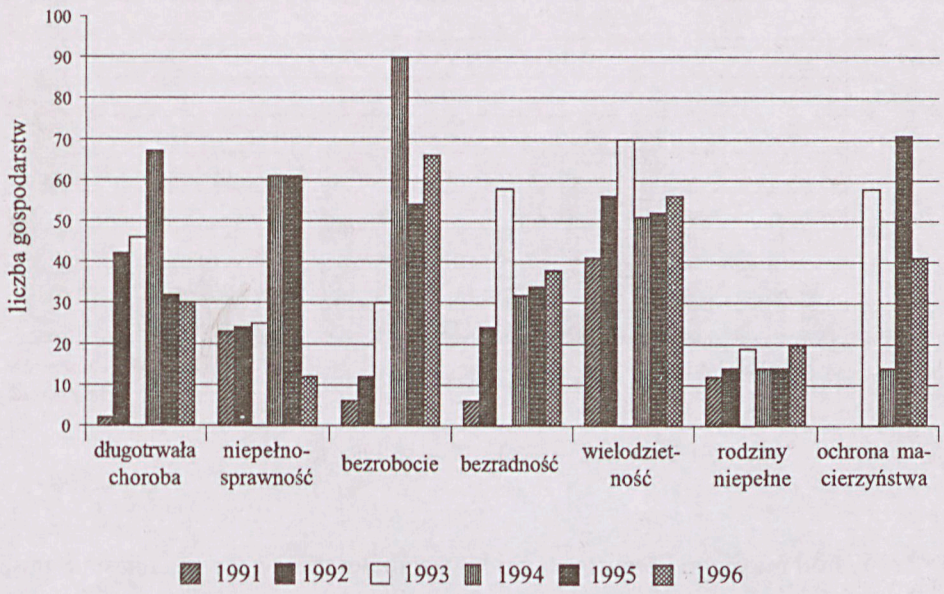
w roku 1994–174 gospodarstwa domowe. W dalszej kolejności występowały jako przyczyny korzystania z pomocy społecznej: rodziny niepełne, niepełnosprawność, z wysokim wskaźnikiem w 1996 roku (245 gospodarstw domowych), ochrona macierzyństwa i bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych.

Gmina Kamieniec to gmina typowo rolnicza. Analiza danych dotyczących przyczyn korzystania ze świadczeń pomocy społecznych w tej gminie w latach 1990–1991 wykazała, że na pierwszym miejscu klasyfikowały się rodziny wielodzietne, które w roku 1993 osiągnęły najwyższy wskaźnik (70 rodzin), co stanowiło 14,7% ogółu korzystających z pomocy. Drugą przyczyną było bezrobocie. Od roku 1991 wykazywało niewielkie tendencje wzrostu, natomiast w 1994 roku osiągnęło najwyższą wartość (90 gospodarstw), co stanowiło 23% korzystających z pomocy. Trzecią z kolei przyczyną udzielania wsparcia była długotrwała choroba, z największym wskaźnikiem w 1994 roku. Dalsze miejsca zajmowały niepełnosprawność, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, ochrona macierzyństwa i rodziny niepełne.

Tabela 4. Gmina Kamieniec (1991 – 109, 1993 – 314, 1994 – 384, 1995 – 285 gospodarstw domowych objętych pomocą niezależnie od rodzaju, formy i źródła finansowania)[10]

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Długotrwała choroba	2	42	46	67	32	30
Niepełnosprawność	23	24	25	61	61	12
Bezrobocie	6	12	30	90	54	66
Bezradność	6	24	58	32	34	38
Wielodzietność	41	56	70	51	52	56
Rodziny niepełne	12	14	19	14	14	20
Ochr. macierzyństwa			58	14	71	41

Wykres do tabeli 4

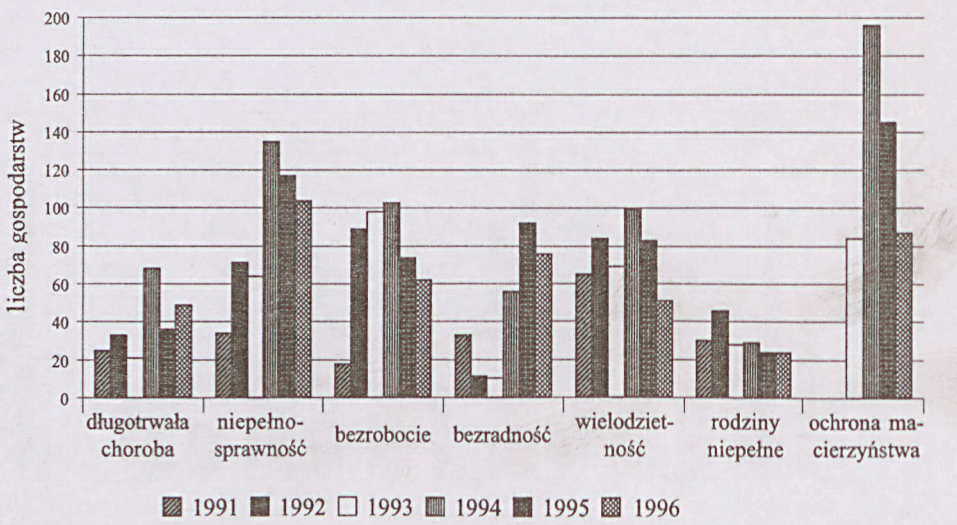


[10] Tamże.

Tabela 5. Gmina i miasto Rakoniewice (1991 – 173, 1993 – 356, 1994 – 461, 1995 – 575 gospodarstw domowych objętych pomocą niezależnie od rodzaju, formy i źródła finansowania)[11]

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Długotrwała choroba	25	33	21	68	36	49
Niepełnosprawność	34	71	64	135	117	104
Bezrobocie	18	89	98	103	74	62
Bezradność	33	11	10	56	92	76
Wielodzietność	65	84	69	100	83	51
Rodziny niepełne	30	46	28	29	24	24
Ochr. macierzyństwa			84	196	145	87

Wykres do tabeli 5



Wśród przyczyn korzystania z pomocy społecznej na terenie miasta i gminy Rakoniewice dominowała ochrona macierzyństwa. Na drugim miejscu klasyfikowała się niepełnosprawność, z maksymalną liczbą gospodarstw domowych w roku 1994. Bezrobocie było trzecią przyczyną korzystania ze świadczeń pomocy spo-

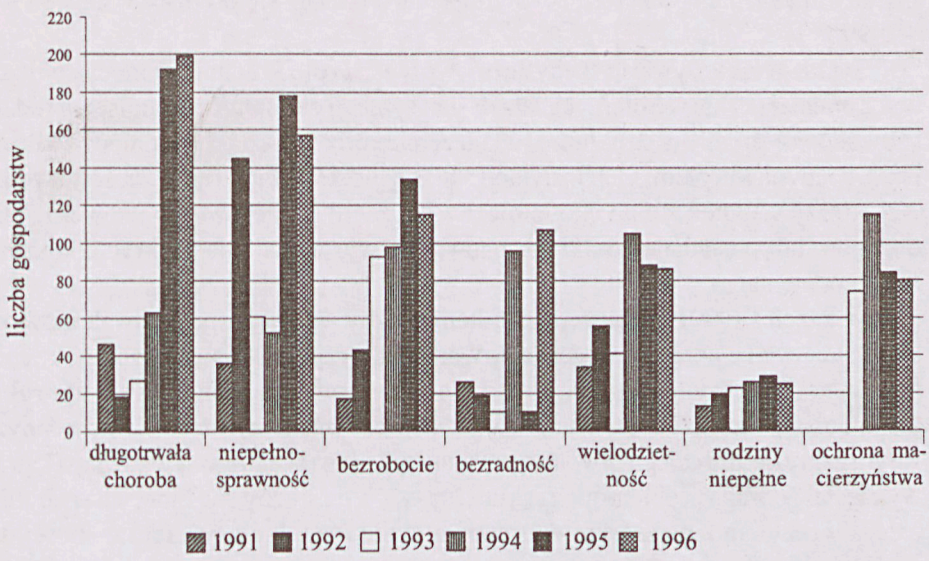
[11] Tamże.

łecznej na tym terenie. Od 1992 roku wykazywało niewielką tendencję wzrostową. Lata 1995,1995 odnotowany niewielki spadek. Wielodzietność rodzin była czwartą przyczyną korzystania z pomocy społecznej. Od 1991 roku odnotowuje się tendencję wzrostową, z niewielkimi wahnięciami spadkowymi w latach 1993, 1995, 1996. Rodziny niepełne i długotrwała choroba zajmowały wśród przyczyn korzystania z pomocy dalsze miejsca.

Tabela 6. Gmina i miasto Wielichowo (1991 – 218, 1993 – 475, 1994 – 549, 1995 – 371 gospodarstw domowych objętych pomocą niezależnie od rodzaju, formy i źródła finansowania)[12]

	1991	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**
Długotrwała choroba	46	18	27	63	192	199
Niepełnosprawność	36	145	61	52	178	157
Bezrobocie	17	43	93	98	134	115
Bezradność	26	19	10	96	10	107
Wielodzietność	34	56	41	105	88	86
Rodziny niepełne	13	20	23	26	29	25
Ochr. macierzyństwa			74	115	84	80

Wykres do tabeli 6



[12] Tamże.

Inaczej przedstawiają się wyniki otrzymane z analizy danych zawartych w tabeli 6, ukazanych również na wykresie 6. Na pierwszym miejscu wśród przyczyn klasyfikowała się niepełnosprawność, z maksymalną liczbą gospodarstw domowych w roku 1995, 1996. Jako druga przyczyna wystąpiło bezrobocie, od roku 1991 do roku 1995 utrzymujące tendencję wzrostową, z niewielkim spadkiem w roku 1996. Charakterystycznie przedstawia się długotrwała choroba, utrzymująca dość niskie wartości do roku 1994, a w roku 1995 i 1996 osiągająca maksymalną wartość (kolejno 192, 199 gospodarstwa domowe). Wielodzietność i ochrona macierzyństwa zajmowały kolejne miejsca wśród przyczyn korzystania z pomocy społecznej, przy czym wielodzietność najwyższe wartości osiągnęła w roku 1994, z niewielkim spadkiem w latach 1995 i 1996. Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych przedstawia się dość charakterystycznie. Nagły, znaczny wzrost gospodarstw domowych w roku 1994–96 gospodarstw w stosunku do roku 1993 – 10 gospodarstw, podobnie w 1995 roku kolejny znaczny spadek do 10 gospodarstw domowych przy nagłym wzroście w 1996 roku do 107 gospodarstw domowych korzystających z pomocy społecznej.

Podsumowanie

Wejście w życie po 67 latach nowego aktu prawnego, regulującego szeroki zakres pomocy społecznej, tj. Ustawy o pomocy społecznej z 1990 roku, zbiegło się z licznymi zmianami transformacyjnymi, jakie dokonały się w Polsce w latach 1990 – 1999.

Sytuacja taka wywarła specyficzny wpływ na rolę i zadania pomocy społecznej. Zmieniający się w kolejnych latach stan sytuacji ekonomicznej polskich rodzin spowodował zmiany w strukturze świadczeniobiorców ośrodków pomocy społecznej. Obecnymi klientami tych instytucji stali się ludzie w wieku aktywności zawodowej, którzy wskutek zmian ekonomicznych utracili swoje, czasem jedyne, źródło dochodu, lub posiadane środki finansowe nie wystarczają na pokrycie kosztów życia codziennego.

W latach 1990–1996 następuje systematyczny wzrost gospodarstw domowych korzystających z pomocy społecznej. Wśród przyczyn korzystania z pomocy społecznej na pierwszym miejscu klasyfikuje się **bezrobocie, długotrwała choroba**, niepełnosprawność, rodziny wielodzietne, ochrona macierzyństwa. Analiza danych w tym zakresie dla całego powiatu grodziskiego i poszczególnych jego miast i gmin wykazała, że waga problemów, z jakimi borykały się służby socjalne, ich specyfika zależały od terenu, na którym występowały. Stąd też brak sytuacji, w której dla dwóch lub trzech gmin te same przyczyny zajmują identyczne miejsca w kolejności występowania. Rok 1994 jest rokiem charakterystycznym dla badanego okresu

pod względem osiągania najwyższych wskaźników w zakresie: dynamiki wzrostu gospodarstw domowych niezależnie od rodzaju, formy i źródła finansowania, bezrobocia, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, jak i w ochronie macierzyństwa. Dotyczy to całego powiatu i poszczególnych miast i gmin.

Ochrona macierzyństwa jako przyczyna korzystania z pomocy społecznej wymaga kilku słów wyjaśnienia. Do zadań pomocy społecznej, jako zadanie zlecone gminie, weszła w życie zgodnie z Rozporządzeniem MPiPS z 15.10.1993 roku. Była to bardzo korzystna forma pomocy, gdyż obejmowała pomocą kobietę ciężarną od 6 miesiąca ciąży do 6 miesiąca życia dziecka, a więc przez okres 12 miesięcy. Po spełnieniu kryterium dochodowego przez cały ten okres rodzina otrzymywała pełną kwotę zasiłku stałego. Stąd też w roku 1994 nastąpił tak widoczny wzrost liczby gospodarstw domowych, korzystających z tej formy pomocy w każdym Ośrodku Pomocy Społecznej. W latach następnych zauważamy znaczną tendencję spadkową. Nie zostało to spowodowane zmniejszeniem się liczby ciężarnych na tym terenie, lecz nowelizacją przepisów w tym zakresie, które to zamieniły wypłacany zasiłek stały na zasiłek wyrównawczy. Konsekwencją tych zmian stało się umniejszenie, i to znaczne przyznawanego zasiłku. Zasiłek, który przysługuje nadal kobiecie ciężarnej, jest różny i zależy od wysokości dochodu w rodzinie przypadającego na 1 osobę – stał się kwotą wyrównawczą do przyjętego obligatoryjnie dochodu na 1 osobę, nie mniejszy jednak niż 10 złotych.

W następnych latach 1995 i 1996 wyraźna jest tendencja spadkowa liczby gospodarstw domowych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z powodu wszystkich omawianych przyczyn, z wyjątkiem niepełnosprawności, gdzie obserwuje się tendencję wzrostu.

Maria Piechocka

Problems of social assistance in the period of transformation on the example of Grodzisk district in the years 1991–1996

Summary

The article shows that expenses for social assistance reveal a growing tendency, however due to the extent of poverty they are not sufficient to satisfy the most urgent needs. Moreover, the necessity to increase effectiveness of the means allocated for environmental social assistance is highlighted.

Część trzecia

Funkcjonowanie przedsiębiorstwa