

Uzasadnienie

Spadek wszystkich dostępnych wskaźników ubóstwa w latach 2005 – 2010 świadczący o zmniejszeniu zasięgu ubóstwa w Polsce prawdopodobnie wynikał głównie z poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej w kraju w tym okresie (wzrost PKB, w tym również wzrostem PKB na jednego mieszkańca, spadkiem stopy bezrobocia, wzrostem liczby miejsc pracy z jednoczesnym wzrostem dochodów ludności), w mniejszym zaś stopniu bezpośrednio ze wzrostu efektywności systemu pomocy społecznej. Pomimo obserwowanych, korzystnych dla osób i rodzin, zmian niektórych wskaźników ubóstwa, Polska wśród krajów UE27 należy do państw o wysokiej wartości wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wynoszącym 27,2 %). Wnioski te potwierdzane są także w dostępnych raportach publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny („Europejskie badanie dochodów i warunków życia EU-SILC w 2011 r.”). W tej sytuacji koniecznym wydaje się przeanalizowanie dotychczasowych zasad i form systemu pomocy społecznej celem ustalenia czy jest możliwe zwiększenie jego efektywności w dotychczasowych warunkach formalno-finansowych.

W latach 2006-2010 linie obrazujące odsetek osób poniżej minimum egzystencji oraz odsetek osób, którym decyzją przyznano świadczenie zbliżyły się do siebie. Mogłoby to oznaczać, że systemem pomocy społecznej objęto wszystkie osoby o najniższych dochodach. Jednakże problem ubóstwa, pomimo instytucjonalnych wysiłków, ponownie zaostrzył się w roku 2011. To niekorzystne zjawisko społeczne powinno zostać wyhamowane weryfikacją kryteriów dochodowych od 1 października 2012 r. Jednocześnie jednak niezbędne jest dostosowanie okresów weryfikacji kryteriów do zmieniających się warunków społecznych, ekonomicznych i gospodarczych.

Dotychczasowa weryfikacja kryteriów dochodowych przebiegała w następujący sposób: pierwsza przeprowadzona została w 2006 r., kolejna przypadająca na rok 2009 r. zakończyła się podjęciem decyzji o niepodwyższaniu dotychczas obowiązujących kwot z powodu trudnej sytuacji budżetu państwa oraz konieczności zapewnienia środków na wydatki obligacyjne – wypłacanie

zasiłków stałych i okresowych. Efektem tego był fakt, iż w 2010 r. kryterium dochodowe dla osoby w rodzinie znalazło się poniżej minimum egzystencji (obliczonego wg cen dla 2009 r) w przypadku wszystkich typów rodzin. Różnice wyniosły pomiędzy 7,75 zł – 41,08 zł w zależności od typu rodziny. Fakt pozostawiania kryteriów dochodowych poniżej minimum egzystencji okazał się niewystarczającym powodem do podwyższenia kryteriów dochodowych. W kolejnych dwóch latach różnica ta pogłębiła się i w 2012 r. wyniosła od 24 zł – 92 zł.

W tym samym okresie, gdy wysokości kryteriów były zamrożone wskaźnik inflacji wyniósł 24%, dynamika wartości minimum egzystencji dla osoby samotnie gospodarującej wyniosła 26% i dla osoby w rodzinie 31%. Weryfikacja kryteriów dochodowych w 2012 r. zakończyła się wzrostem o 14% dla osoby samotnie gospodarującej i o 30% dla osoby w rodzinie. Kilkuletnie doświadczenia funkcjonowania weryfikacji kryteriów wykazały więc, że w praktyce ma ona wiele wad.

Konsekwencją braku podwyższenia kryteriów dochodowych w 2009 r. był spadek liczby świadczeniobiorców o 16% w latach 2006-2011. Ze świadczeń pomocy społecznej, niezależnie od ich rodzaju, liczby i źródła finansowania korzysta rokrocznie ponad 2 mln osób. Największy spadek liczby osób, którym decyzją przyznano świadczenie przypadł na rok 2008 – liczba osób w tym okresie w porównaniu z rokiem poprzednim obniżyła się o 265 tys. osób (tj. o 12%).

Ze względu na charakter pomocy społecznej wsparciem objęte są nie tylko osoby, którym przyznawane są świadczenia pieniężne lub niepieniężne, pomocą otacza się na podstawie przeprowadzonego przez pracownika socjalnego rodzinnego wywiadu środowiskowego wszystkich członków rodziny. Opisuując dane dotyczące wszystkich osób w rodzinach świadczeniobiorców zaobserwowano, że ich liczba spadła z 5,4 mln w 2004 r. do 3,5 mln osób w 2011 r. przy jednoczesnym spadku przeciętnej liczby osób przypadających na 1 rodzinę objętą pomocą społeczną – z 3,3 w 2004 r. do 2,7 osoby w 2011 r.

Spośród rodzin objętych pomocą społeczną najczęściej występującym typem rodziny jest rodzina z dziećmi. Jednak rodziny te stanowiące w 2004 r. 55% wszystkich rodzin objętych pomocą, w 2011 r. stanowią już 44%. Wśród rodzin z dziećmi najczęściej występuje rodzina składająca się z 4,1 osób. Wśród rodzin z dziećmi w 2004 r. przewagę stanowiły rodziny z dwójką dzieci, od roku 2008 najczęściej występującą w pomocy społecznej jest rodzina z jednym dzieckiem. Stanowią one 16% wszystkich rodzin i 36% rodzin z dziećmi. W ostatnich latach coraz liczniejszą grupę korzystających z pomocy społecznej stanowią osoby samotnie gospodarujące. Od 2004 r. udział osób samotnie gospodarujących w ogólnej

liczbie rodzin wzrósł o blisko 15% (z 24,7% w 2004 r. do poziomu 39,3% w 2011 r.). Odsetek rodzin emerytów i rencistów, które obecnie składają się zazwyczaj z 2 osób utrzymuje się w latach 2004-2011 na podobnym poziomie.

Zmieniająca się struktura rodziny objętej pomocą społeczną, co jest także konsekwencją przemian demograficznych w Polsce. Obecnie kryteria dochodowe uprawniające do świadczeń mają zastosowanie do każdej grupy odbiorców, bez względu na to czy są one w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby, w szczególności te wynikające z wieku lub niepełnosprawności. Kryterium dochodowe różnicuje liczebność gospodarstwa domowego. Najwyższe jest kryterium osoby samotnie gospodarującej – 542 zł, drugie kryterium dochodowe określone zostało dla osoby w rodzinie – 456 zł (jest ono brane pod uwagę wówczas, gdy świadczeniobiorcą jest osoba przebywająca w rodzinie), trzecie kryterium jest stosowane w sytuacji, w której adresatem świadczenia jest cała rodzina – ustala się go, przemnażając kwotę kryterium dochodowego na osobę w rodzinie przez liczbę jej członków.

Obserwowany od 2004 r. wzrost liczby osób pobierających zasiłek stały dotyczy wzrostu liczby osób samotnie gospodarujących, które nie mogą liczyć na pomoc osób bliskich. Potwierdza to konieczność szczególnego potraktowania tej grupy osób, które ze względu na utratę sprawności nie będą w stanie zapewnić sobie środków na utrzymanie i opiekę. Utrzymująca się średnia wysokość zasiłku stałego na poziomie 349 zł nie pozwala zaspokoić potrzeb tej grupy osób.

Wymaga rozróżnienia w systemie pomocy i wsparcia potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych od potrzeb osób, które można wesprzeć w procesie wychodzenia z trudnej sytuacji. Obecnie funkcjonujące zróżnicowanie kryteriów dochodowych jedynie ze względu na prowadzenie gospodarstwa przez osobę samotną lub pozostającą w rodzinie wyklucza problem osób starszych i niepełnosprawnych, którzy ze względu na wiek lub niepełnosprawność nie są zdolne do pracy. Osoby te wymagają szczególnej ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną. Nie posiadając dochodów z pracy, renty lub emerytury nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb życiowych oraz potrzeb szczególnych, które wynikają z ich wieku lub niepełnosprawności. Propozycja zróżnicowania kryteriów dochodowych również ze względu na grupę odbiorców świadczeń uwzględni konieczność zaspokojenia potrzeb opiekuńczych osób starszych i niepełnosprawnych.

Weryfikacja kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej jest obecnie procedurą złożoną, w której bierze udział wiele podmiotów, a także długotrwałą i

opartą na danych historycznych. Weryfikacja kryteriów odbywa się co 3 lata, na podstawie badania prognozy interwencji socjalnej. Badanie to zlecane jest Instytutowi Pracy i Spraw Socjalnych. Do zbadania prognoz wykorzystywane są dane sprzed dwóch lat (są to najświeższe dostępne dane). W uzgodnieniach weryfikacji wysokości kryteriów dochodowych biorą udział Rada Ministrów, partnerzy społeczni, Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych. W przypadku pomyślnych uzgodnień zweryfikowane kryteria ogłasza Minister Pracy i Polityki Społecznej w przeciwnym wypadku są one ponownie przedmiotem obrad Rady Ministrów, która następnie ogłasza je rozporządzeniem. Zweryfikowane kryteria zaczynają obowiązywać od 1 października roku, w którym dokonuje się weryfikacji. Dodatkowo każdego roku przeprowadza się badania minimum egzystencji. W przypadku, gdy minimum egzystencji przekroczy kryteria dochodowe Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych może wystąpić z wnioskiem do Rady Ministrów o podjęcie działań związanych z weryfikacją kryteriów nie czekając na ustawowy termin. Praktyka tej procedury pokazała, że niemożliwa stała się szybka reakcja na zmieniające się warunki ekonomiczno-gospodarcze. Zbyt niski poziom kryteriów dochodowych, utrzymujący się w latach 2009-2011 poniżej poziomu minimum egzystencji, znacznie zawęził krąg świadczeniobiorców, pozostawiając poza jego zakresem ludzi żyjących poniżej społecznie akceptowanego minimum.

Potrzeba wyodrębnienia ze struktury ośrodka pomocy społecznej zadań związanych z obsługą zasiłków wynika z analizy struktury zatrudnienia. Obecnie w ośrodkach pomocy społecznej 6% stanowi kadra kierownicza, 40% stanowią pracownicy socjalni, 12% - pracownicy wykonujący usługi opiekuńcze, 2% pracownicy wykonujący specjalistyczne usługi opiekuńcze, 40% to pozostali pracownicy (w tym konsultanci, radcy prawni, informatycy).

Funkcjonujące zasady przyznawania i finansowania świadczeń z pomocy społecznej oraz dobrowolność w uzupełnianiu wysokości zasiłków okresowych ze środków budżetów gmin spowodowały, że obecnie 64% gmin nie dopłaca do zasiłku okresowego. W przeciągu ośmiu lat poziom współfinansowania zasiłków okresowych spadł z 15% w 2004 r. do 5% w 2011 r. Przeciętna wysokość zasiłku okresowego jest bardzo zróżnicowana, w 2004 r. wynosiła pomiędzy 88 a 165 zł, natomiast w 2011 r. pomiędzy 229 a 293 zł. Dlatego poprzez wprowadzenie i zastosowanie odpowiedniego instrumentarium w ustalaniu wysokości świadczenia i obligatoryjności w dofinansowywaniu osoby te powinny powrócić do stanu, w którym samodzielnie będą wypełniać role społeczne i ekonomiczne, w tym samodzielnie zaspokajać swoje potrzeby.

W przeciągu ośmiu lat zmienia się także realizacja pomocy w formie usług opiekuńczych wynikająca z braku środków gmin na to zadanie oraz braku możliwości odpłatności za te usługi przez osoby, które wymagają takiej formy pomocy. Liczba osób, którym udzielana jest pomoc w formie usług opiekuńczych stale rosła w latach 2004 – 2008. Od 2009 r. obserwuje się spadek tej liczby, który pogłębił się w roku 2011. W 2011 r. liczba tych osób wyniosła 87.212. Średnio każda osoba skorzystała z 373 godzin usług, o 11% mniej niż w 2004 r. Odpłatność gminy za jedną godzinę usługi wyniosła w 2011 r. 12 zł, w porównaniu z 8 zł w 2004 r.

Specjalistycznymi usługami opiekuńczymi w latach 2004-2011 dofinansowanymi z budżetu gminy objętych było od ok. 4500 osób (2005 rok/najmniej) przy średniej liczbie 309 świadczeń na osobę w roku do ok. 6900 osób (2006 roku-najwięcej) przy średniej liczbie 193 świadczeń na osobę w roku. Generalnie im więcej osób korzystało tym mniej świadczeń przyznawano. Średnia odpłatność gminy za 1 godzinę kształtowała się od kwoty 6,70 zł w roku 2004 do kwoty 13,30 zł w 2011 r. Biorąc pod uwagę, że koszt dopłaty ze strony gminy w niektórych przypadkach był niższy niż godz. usługi opiekuńczej można wysnuć wniosek, że gros kosztu ponosiła osoba.

Jeśli chodzi o specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi, można przyjąć, że systematycznie wzrastała liczba osób korzystających z tych usług, od liczby 8900 w roku 2004 do prawie 10600 osób w roku 2011. Natomiast jednocześnie tendencję spadkową można zauważyć w średniej liczbie świadczeń od 397 w 2004 roku do 350 w roku 2011. Średni koszt godziny wyniósł w tym okresie 9,90 zł w 2004 r. do 17,60 zł w 2011 r.

Wadami obecnego systemu usług są: niewystarczający zakres usług w stosunku do potrzeb, niska jakość usług, brak możliwości wyboru usługodawcy przez klienta, brak nadzoru ze strony OPS i podmiotu realizującego usługę albo zbyt rzadka kontrola, realizacja usług zdrowotnych (pielęgniarskich i rehabilitacyjnych) oraz usług rewalidacyjno-wychowawczych zastępujących niewydolne podmioty lecznicze i system oświaty w ramach specjalistycznych usług opiekuńczych. O wyborze podmiotu wykonującego usługi decyduje gmina, biorąc najczęściej pod uwagę cenę usługi, a nie jakość świadczonych usług. Osoby korzystające z usług nie mają możliwości wyboru podmiotu realizującego usługi w środowisku, co najwyżej mogą prosić o zmianę osoby. Bardzo często jakość usług pozostawia wiele do życzenia, bowiem brak profesjonalnej kadry lub dobrze wyszkolonych osób do świadczenia takich usług. Są też rejony, gdzie usługi nie są realizowane w ogóle. Brak też jest skutecznego systemu kontroli nadzoru, zarówno wewnętrznego jak i zewnętrznego.

Zgodnie z założeniami planu cyfryzacji państwa konieczne jest przystosowanie systemów informatycznych w pomocy społecznej do wprowadzenia usług elektronicznych, mających na celu

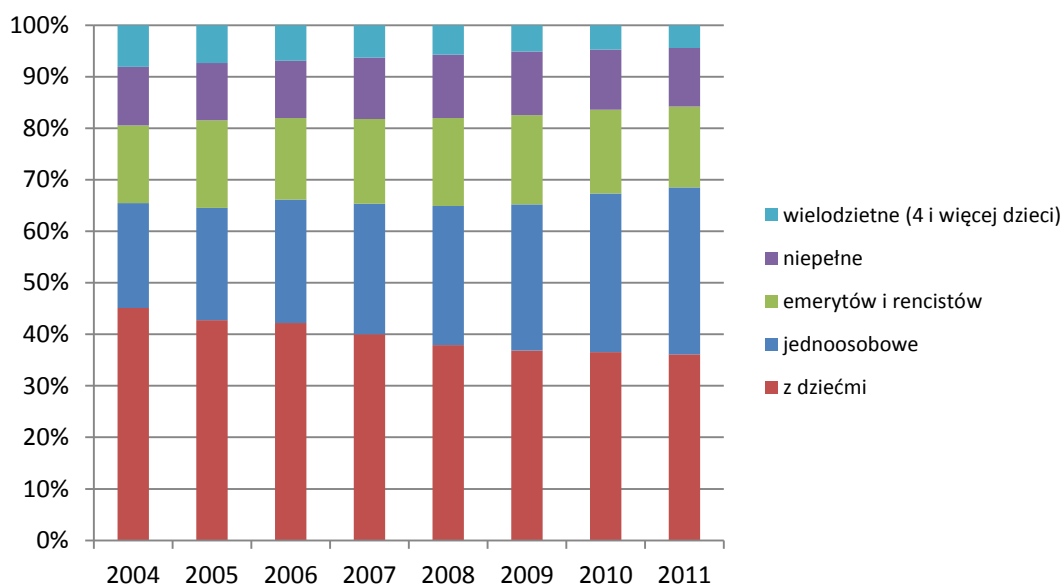
ułatwienie realizacji zadań, które ze względu na specyfikę (przeprowadzanie rodzinnego wywiadu środowiskowego) i konieczność sięgania po informacje z innych instytucji są czasochłonne. Obecnie wniosek o przyznanie pomocy może być składany wyłącznie w formie papierowej. Pracownik socjalny przeprowadza rodzinny wywiad środowiskowy na formularzu w formie papierowej, dane z formularza są następnie przepisywane do baz danych lokalnych. W celu uzyskania dodatkowych informacji koniecznych do ustalenia planu pomocy występuje konieczność ich pozyskania z innych urzędów przez osobę starającą się o pomoc lub pracownika ośrodka pomocy społecznej. Proces ten jest czasochłonny i uniemożliwia udzielenie pomocy w sytuacji, gdy konieczna jest szybka interwencja. Rozwiązanie w postaci usług elektronicznych w systemach informatycznych pomocy społecznej przyczyni się do zwiększenia efektywności pracy pracowników socjalnych w zakresie przeprowadzania wywiadu środowiskowego chociażby poprzez wyeliminowanie etapu przepisywania danych, zebranych na papierowym formularzu wywiadu, do aplikacji dziedzinowej, dostępnej w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Wyeliminowanie konieczności przenoszenia danych z formy papierowej na elektroniczną usprawni i znacznie przyspieszy proces przyznawania świadczeń. Pozyskane w ten sposób informacje wpłyną na efektywniejsze funkcjonowanie ośrodków pomocy społecznej, usprawnią monitorowanie dystrybucji zasiłków, przepływ i wymianę informacji pomiędzy jednostkami oraz instytucjami współpracującymi z ośrodkiem.

Tablica 1. Wartość minimum egzystencji w zestawieniu z kryteriami dochodowymi

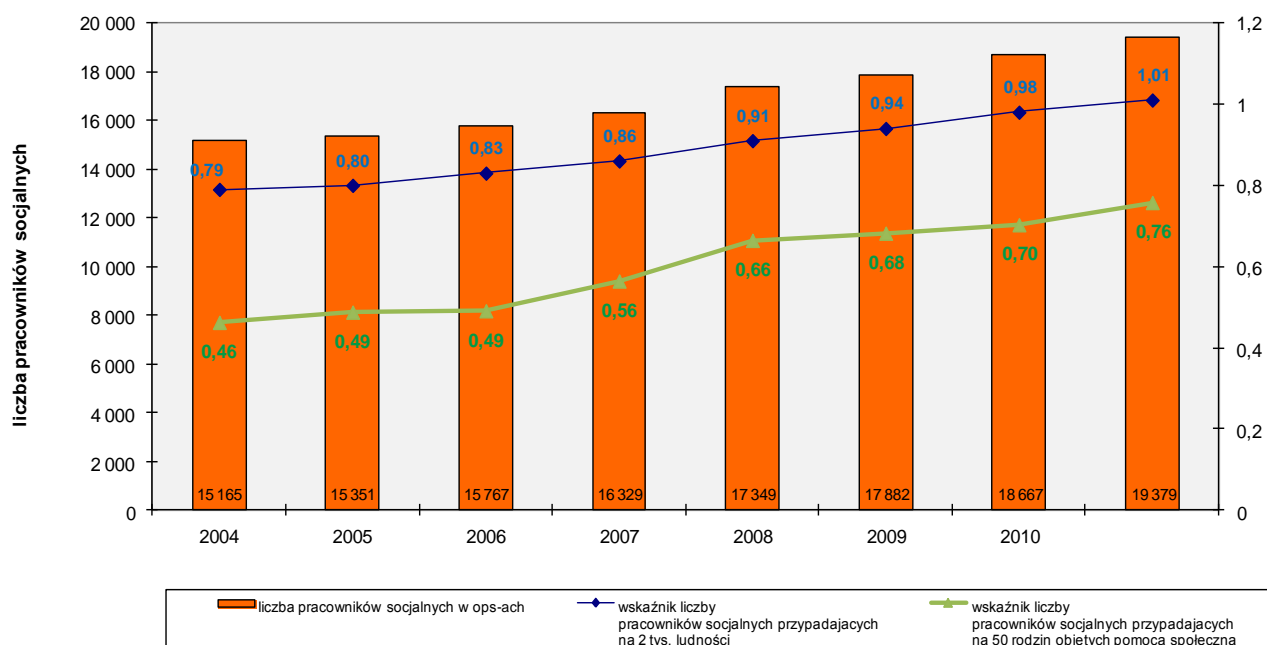
wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
	(M+K)/2	M+K	M+K+DM	M+K+DS	M+K+DM+DS	M+K+DM+2xDS	(M+K)/2	M+K
min egzystencji 2003	354,80	291,80	302,60	302,10	309,20	311,90	351,20	288,20
Kryteria 2004	461	316	316	316	316	316	461	316
min egzystencji 2005	385,10	318,10	299,40	330,90	315,12	323,50	382,30	315,40
weryfikacja kryterium 2006	477	351	351	351	351	351	477	351
min egzystencji 2008	413,20	345,30	332,90	363,90	350,50	360,90	389,50	321,60
weryfikacja kryterium 2009	477	351	351	351	351	351	477	351
min egzystencji 2009	445,33	372,48	358,75	392,08	377,34	388,40	421,85	349,01
min egzystencji 2010	472,72	397,10	381,88	417,77	401,98	413,97	447,54	371,91
min egzystencji 2011	500,68	421,01	404,12	442,99	425,74	438,63	474,20	394,54
weryfikacja kryterium 2012	542	456	456	456	456	456	542	456

minimum egzystencji na 1 osobę w zł
 DM – dziecko młodsze w wieku 4-6 lat
 DS – dziecko starsze w wieku 13-15 lat

Wykres 1. Typy rodzin objętych pomocą społeczną



Wykres 2. Pracownicy socjalni w ośrodkach pomocy społecznej



Tablica 2. Zasilek stały

Wyszczególnienie		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
zasilek stały	liczba osób	161 867	171 342	182 161	184 300	182 622	184 253	189 113	192 643
	<i>dynamika rok poprzedni 100%</i>	-	106%	106%	101%	99%	101%	103%	102%
	I. świadczeń	1 504 897	1 657 992	1 763 171	1 800 984	1 777 338	1 808 041	1 866 063	1 897 877
	średnia liczba miesięcy pobierania świadczenia	9,3	9,7	9,7	9,8	9,7	9,8	9,9	9,9
zasilek stały dla osoby samotnie gosp.	liczba osób	95 370	111 323	121 452	128 180	133 272	139 058	145 940	151 678
	<i>dynamika rok poprzedni 100%</i>	-	117%	109%	106%	104%	104%	105%	104%
	I. świadczeń	703 764	1 113 805	1 215 609	1 289 556	1 335 026	1 400 233	1 475 137	1 526 365
	średnia liczba miesięcy pobierania świadczenia	7,4	10,0	10,0	10,1	10,0	10,1	10,1	10,1
zasilek stały dla osoby w rodzinie	liczba osób	54 116	60 803	61 643	56 988	50 700	46 666	44 738	42 602
	I. świadczeń	364 677	544 070	547 559	511 426	442 312	407 808	390 926	371 512
	<i>dynamika rok poprzedni 100%</i>	-	112%	101%	92%	89%	92%	96%	95%
	średnia liczba miesięcy pobierania świadczenia	6,7	8,9	8,9	9,0	8,7	8,7	8,7	8,7

Tablica 3. Zasilek okresowy

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
liczba osób	551 790	669 468	645 012	552 604	444 683	459 552	464 437	455 606
<i>dynamika rok poprzedni 100%</i>	-	121%	96%	86%	80%	103%	101%	98%
I. świadczeń	2 187 138	3 651 355	3 720 955	3 101 329	2 432 866	2 417 038	2 438 730	2 463 582
średnia liczba miesięcy pobierania świadczenia	4,0	5,5	5,8	5,6	5,5	5,3	5,3	5,4
koszt w mln zł	254	543	612	541	648	645	637	643
średnia wysokość świadczenia w zł	116	149	164	174	266	267	261	261

Tablica 4. Zasiłki celowe

rok	Zasilek celowy				w tym: Specjalny zasilek celowy				Udział wydatków na specjalne zasiłki celowe
	liczba osób	<i>dynamika rok poprzedni 100%</i>	kwota w zł	średnia wysokość zasiłku celowego na osobę w ciągu roku	liczba osób	<i>dynamika rok poprzedni 100%</i>	kwota w zł	średnia wysokość zasiłku celowego na osobę w ciągu roku	
2004	1 039 719	-	490 620 722	472 zł	119 569	-	35 050 732	293 zł	7%
2005	1 261 162	121%	554 441 363	440 zł	142 630	119%	46 320 296	325 zł	8%
2006	1 274 809	101%	701 136 782	550 zł	164 483	115%	62 479 492	380 zł	9%
2007	1 085 706	85%	692 725 495	638 zł	166 500	101%	69 052 960	415 zł	10%
2008	946 200	87%	699 834 762	740 zł	187 596	113%	89 918 121	479 zł	13%
2009	976 118	103%	746 647 712	765 zł	199 624	106%	94 504 857	473 zł	13%
2010	994 274	102%	767 928 395	772 zł	206 846	104%	97 125 859	470 zł	13%
2011	947 192	95%	727 134 793	768 zł	196 166	95%	93 760 431	478 zł	13%

Tablica 5. Realizacja kontraktu socjalnego

wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Liczba kontraktów socjalnych	30 337	63 093	52 215	73 269	71 845	76 240	74 686
Liczba osób objęta kontraktami socjalnymi	X	94 852	65 863	91 725	105 089	112 545	102 097