

Zarys  
problematyki

# INSTRUMENTY FINANSOWANIA POLITYKI SPOŁECZNEJ

Zbysław Dobrowolski

**Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego**

---

**Instrumenty finansowania  
polityki społecznej  
Zarys problematyki**

**Zbysław Dobrowolski**

---

**Kraków 2017**

Publikacja sfinansowana ze środków Wydziału Zarządzania  
i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Recenzent: dr hab. Artur Jacek Kożuch  
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Redakcja serii:  
Redaktor Naczelny: dr hab. Ewa Bogacz-Wojtanowska  
Sekretarz: dr Wioleta Karna

Rada Naukowa:  
prof. dr hab. Łukasz Sułkowski - przewodniczący  
prof. dr hab. Aleksander Noworól  
dr hab. Grzegorz Baran  
dr hab. Zbysław Dobrowolski, prof. UJ  
dr hab. Roman Dorczak  
dr hab. Dariusz Grzybek  
prof. dr hab. Monika Kostera  
dr hab. Sławomir Magala  
dr hab. Grzegorz Mazurkiewicz  
prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek  
prof. dr hab. Andrzej Szopa

Wydawca:  
Instytut Spraw Publicznych UJ  
ul. prof. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków  
tel. +48 12 664 55 44, fax + 48 12 644 58 59  
e-mail: monografia\_isp@uj.edu.pl  
www.isp.uj.edu.pl

ISBN 978-83-65688-12-5  
ISBN 978-83-65688-13-2 (e-book)

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych  
Uniwersytet Jagielloński  
Wydanie I, Kraków 2017

Publikacja, ani żaden jej fragment, nie może być przedrukowana bez pisemnej  
zgody Wydawcy.



# Spis treści

<b>Wstęp</b>	1
<b>Rozdział I Polityka społeczna</b>	2
1. Cele i sprawność polityki społecznej	2
2. Prolegomena ontologii i epistemologii polityki społecznej	20
3. Polityka społeczna jako obszar występowania problemów decyzyjnych	22
4. Wskaźniki polityki społecznej	33
5. Patologie polityki społecznej	43
6. Zarządzanie ryzykiem w polityce społecznej	48
<b>Rozdział II Części polityki społecznej. Prolegomena problematyki</b>	52
1. Prawno-organizacyjne aspekty pomocy społecznej	52
2. Prawno-organizacyjne aspekty przeciwdziałania bezrobociu	84
3. Prawno-organizacyjne aspekty pomocy osobom niepełnosprawnym	97
<b>Rozdział III Operacjonalizacja finansowa polityki społecznej</b>	102
<b>Podsumowanie</b>	129
<b>Spis rysunków i tabel</b>	130
<b>Bibliografia</b>	131

## Wstęp

Rozwój społeczeństw i gospodarek jest ze sobą połączony. Trudno w dobie dzisiejszej wyobrazić sobie państwo, które swoją działalność opierałoby na założeniach ortodoksyjnego fiskalizmu. Wszelkie próby, bardziej lub mniej udane, ograniczania roli państwa w ramach neoliberalizmu nie powiodły się. Współcześnie, w większym lub mniejszym zakresie, co zależy od przyjętego paradygmatu ustrojowego, instytucje państwa są zaangażowane w ustalanie bieżących i przyszłych celów społecznych, sposobów ich realizacji oraz oceny. Ma to służyć zniwelowaniu niekorzystnych społecznie konsekwencji cyklu koniunkturalnego, wyrównywaniu poziomów rozwoju regionów, lokalnych społeczności. Podejmowane przedsięwzięcia angażują co roku miliardy złotych, stąd planowanie i realizacja zadań w ramach polityki społecznej państwa powinna odpowiadać walorom sprawności. Jednocześnie nie można zapominać o podmiotowości. Punktem odniesienia powinien być człowiek i jak najlepsze zaspokojenie jego potrzeb. Powyższa konstatacja stanowiła asumpt do podjęcia badań i opublikowania ich wyników w niniejszym opracowaniu. Opracowanie to ma służyć głównie studentom stąd też sporo uwagi poświęcono analizie obszernie przytoczonych przepisów prawa.

Przyjęta metodologia badań, właściwa dla nauk o zarządzaniu, w której wykorzystano analizę tekstu, obserwacje, wywiad antropologiczny, jest zgodna z założeniem triangulacji metod i danych w podejściu idiograficznym. Umożliwiła ona zebranie oraz przeanalizowanie danych, tworząc podstawę do identyfikowania, zgodnie z zamierzeniem autora, problemów badawczych wymagających rozwiązania.

W opracowaniu przedstawiono m.in. oryginalne, autorskie definicje polityki społecznej i jej celów. Umiejscowiono politykę społeczną w warunkach zarządzania partycypacyjnego. Przedstawiono walory sprawności polityki społecznej i poddano krytycznej analizie cele oraz mierniki programów polityki społecznej. Ontologiczno-epistemologiczny wgląd w politykę społeczną pozwolił na analizę problematyki polityki społecznej z punktu widzenia paradygmatów zarządzania. W dalszej części poświęcono uwagę patologiom polityki społecznej, a następnie operacjonalizacji finansowej polityki społecznej.

# I. Polityka społeczna

## 1. Cele i sprawność polityki społecznej

Termin polityka ma swój rodowód w greckim słowie „politiké” oznaczającym sztukę rządzenia państwem. Sensu largo polityka to działalność służąca realizacji spraw publicznych. W nurcie krytycznym ową politykę można zdefiniować, jako działalność służącą osiągnięciu celów określonej grupy ludzi. Politykę społeczną można określić, jako działalność instytucji państwa, przy współpracy z partnerami społecznymi, zmierzającą do określania bieżących i przyszłych celów społecznych, sposobów ich realizacji oraz oceny. Taka teleologiczna definicja, z elementami postulatywnymi, umiejscawia politykę społeczną w sferze polityki publicznej, pojmowanej jako zrjonalizowany proces nakierowany na rozwiązywanie problemów społecznych. Cechuje się ona tak, jak polityka publiczna, podejściem wielodyscyplinarnym, koncentracją na określonym problemie, który należy rozwiązać z uwzględnieniem humanistycznych wartości.

W ujęciu etymologicznym polityka społeczna to sztuka wyboru celów społecznych i możliwość oraz umiejętność ich osiągnięcia [Encyklopedia politologii, 1999, s. 233]. W nurcie krytycznym, to takie działania, aby poprzez realizację celów społecznych utrzymać władzę. Charakter polityki społecznej determinują warunki ustrojowe, społeczne, w tym demograficzne, a także m.in. techniczne, czy ekonomiczne.

Nauka o polityce społecznej ma służyć wskazywaniu zasad doboru środków i metod właściwych do osiągnięcia zamierzonych celów. W ujęciu praktycznym, nauka o polityce społecznej przedstawia instytucje, mechanizmy, instrumenty służące oddziaływaniu instytucji publicznych na społeczeństwo i gospodarkę. Sensu largo, zajmuje się metodologią przygotowywania i podejmowania odpowiednich decyzji w sferze społecznej. Wybrane definicje polityki społecznej, sformułowane w latach 1891 -2015 przedstawiono w tabeli 1:

Tabela 1. Definicje polityki społecznej

Autor	Definicja
	<b>definicje z obszaru niemieckojęzycznego</b>
A. Wagner	Polityka państwa, która za pomocą ustawodawstwa i administracji zwalcza niedomagania w dziedzinie procesu dystrybucji.
A. Amonn	Polityczne wysiłki i środki, których istota określona jest szczególnie przez służenie utrzymaniu i wzmocnieniu wewnętrznych materialnych powiązań w społeczeństwie.
W. Weddingen	Ogół środków skierowanych na urzeczywistnienie celów społecznych a także wpływ na wzajemne stosunki między grupami społecznymi lub jako polityka mająca na celu integrację grup społecznych w społeczeństwo jako całość.
F. Lütge	Całość środków, których sensem i zadaniem jest regulowanie stosunków między grupami społecznymi i między nimi a całością, jak również stosunku całości do grup społecznych według systemowego stosowania jednolitych, podstawowych idei socjalnych.
L. Nelson	Ogół tych wszystkich środków należących do przymusu prawnego, które dotyczą dystrybucji własności w społeczeństwie.
	<b>definicje z obszaru anglojęzycznego</b>
E.M. Burns	Zorganizowane wysiłki społeczeństwa, aby zaspokoić możliwe do zidentyfikowania potrzeby osobiste grup lub jednostek lub rozwiązywać ich społeczne problemy.
K.E. Boulding	To aspekty życia społecznego, które charakteryzują jednostronne transfery, uzasadniane statusem lub prawomocnością, tożsamością lub wspólnotą.
T.H. Marshall	Polityka rządów dotycząca działania mającego bezpośredni wpływ na dobrobyt obywateli przez dostarczanie im usług lub dochodu.
M. Rein	To planowanie w odniesieniu do społecznych efektów zewnętrznych, redystrybucji, sprawiedliwego podziału świadczeń społecznych, a szczególnie usług społecznych.



H.E. Freeman C.C. Sherwood	Zastosowanie metod i wyników badań społecznych w rozwijaniu i dokonywaniu wysiłków wspólnotowych, aby poprawić społeczne i fizyczne środowiska członków wspólnoty i polepszać ich psychiczne i fizyczne życie.
D.G. Gil	Są to przewodnie zasady sposobów życia, motywowane przez podstawowe i uświadomione ludzkie potrzeby. Są one wywodzone przez ludzi ze struktur, dynamiki i wartości ich sposobów życia i służą do ich podtrzymania lub zmiany.
S. Miller	Zasady i praktyka działalności państwa związana z redystrybucją w celu osiągnięcia dobrobytu.
	<b>definicje polskie</b>
W. Zawadzki	Celem polityki społecznej jest podnoszenie dobrobytu warstw pracujących przy umiarkowanej demokratyzacji stosunków społecznych oraz rozwoju ustawodawstwa socjalnego.
S. Głębiński	Ma na celu zapewnienie pokoju i zgody wśród warstw społecznych.
A. Rajkiewicz	Działalność państwa i innych podmiotów kształtująca warunki pracy i bytu ludności.
K. Secomski	Celem jest zapewnienie w drodze bezpośredniego kształtowania i pośredniego oddziaływania wszechstronnego postępu społecznego, powszechności i równego dostępu do świadczeń socjalnych oraz stopniowania i optymalizacji tempa pożądaných zmian społecznych.
J. Rosner	Narzędzie kształtowania przez państwo oraz organizacje społeczne warunków pracy i bytu, a także stosunków społecznych.
W. Szubert	Celowe oddziaływanie państwa, związków zawodowych i innych organizacji na istniejący układ stosunków społecznych, zmierzające do poprawy warunków bytu i pracy szerokich warstw ludności, usuwania nierówności społecznych oraz podnoszenia kultury życia.
E. Wnuk-Lipiński	Nieustanne, zorganizowane i świadome działanie nakierowane na utrzymywanie względnej równowagi między dwiema wartościami: wolnością i równością.

J. Auleytner	Działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych, której celem jest wyrównywanie drastycznych różnic społecznych między obywatelami, dawanie im równych szans i asekurowanie ich przed skutkami ryzyka społecznego.
J. Orczyk	Zapewnienie poczucia bezpieczeństwa egzystencjonalnego.
Z. Dobrowolski	Działalność instytucji państwa, przy współpracy z partnerami społecznymi, zmierzająca do określania bieżących i przyszłych celów społecznych, sposobów ich realizacji oraz oceny.
	Działalność państwa polegająca na wyznaczaniu celów i zadań oraz ustalaniu środków i metod ich realizacji, nakierowana na rozwiązywanie problemów społecznych.

Źródło: R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, OW Aspra-Jr, Warszawa 2006, s. 159-173 (za wyjątkiem definicji Z. Dobrowolskiego)

Podmiotami polityki społecznej są zarówno organizacje określające, jak i realizujące jej cele oraz beneficjenci. Podmioty te uzyskują informacje o wykonaniu zadań polityki społecznej. Umożliwia to ewentualną korektę celów i zadań. Ograniczeniem w tym zakresie jest asymetria informacyjna, o której mowa zarówno w teorii agencji prezentowanej przez M. Jensena i W. Mecklinga, w ekonomicznym modelu biurokracji W. Niskanena, w nowej ekonomii instytucjonalnej, zwłaszcza w zidentyfikowanym przez O.E. Williamsona oportunizmie stron kontraktu, jak i w teorii interesariuszy, którą w aspekcie zarządzania przedstawił E. Freeman. Asymetria informacji katalizuje występowanie patologii organizacyjnej.

Beneficjenci polityki społecznej poprzez akt wyboru swoich przedstawicieli w wyborach samorządowych lub parlamentarnych mogą wpłynąć zarówno na cele, jak i sposoby ich realizacji, w tym także na organizację podmiotów polityki społecznej. Przede wszystkim mogą wpłynąć na wzrost nakładów na politykę społeczną. Uprzywilejowanie jednych grup społecznych może, choć nie powinno, odbywać się kosztem innych, a podejmowane w tym zakresie decyzje mogą nie mieć nic wspólnego z racjonalnym wyborem najlepszych rozwiązań dla gospodarki. Rozdawnictwo środków publicznych celem uzyskania przychylności wyborców będzie skutecznie powstrzymane, gdy programy polityki społecznej będą transparentnie opracowane i wdrożone a następnie skutecznie rozliczone, w tym z punktu widzenia ich efektywności przez sprawnie działające organy kontroli państwowej oraz kontrolę społeczną.

Polityka społeczna realizuje wiązkę celów. Wśród nich można wyróżnić eliminację ubóstwa, przeciwdziałanie wykluczeniu, równy rozwój społeczny, itp. Wszystkie one zmiarają jednak do jednego – poprawy życia członków wspólnoty. Celem polityki społecznej jest także zapewnienie stabilności państwa, poprzez ograniczenie stopnia niezadowolenia społecznego. Niektórzy z autorów (vide tabela 2) wskazują, że jej celem jest osiągnięcie równości i maksymalizacja dobrobytu, a przyjmując nurt krytyczny – legitymizacja nierówności społecznych. Wydaje się, że tak sformułowany cel pozostaje jedynie w sferze postulatycznej. Nie ma bowiem możliwości uzyskania równości dzięki wypłacie zasiłków i realizacji innych zadań w dzisiejszym świecie – charakteryzującym się bardzo dużym rozwarstwieniem osiąganych dochodów i kulturą konsumpcji. Trudno także uznać za właściwą konstatację, że celem polityki społecznej jest maksymalizacja dobrobytu. Raczej należy wskazać na realny cel – eliminację ubóstwa. Cele polityki społecznej przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Cele polityki społecznej

Autor	Cele polityki społecznej
T.H. Marshall	Eliminacja ubóstwa, osiągnięcie równości, maksymalizacja dobrobytu.
J. Szczepański	Przewycięzanie niedostatku, szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie, zapewnienie warunków życia we względnym dobrobycie wszystkim obywatelom.
K. Secomski	Wszechstronność postępu społecznego. Powszechność i równy dostęp do świadczeń socjalnych. Stopniowanie i optymalizacja tempa pożądanych zmian społecznych.
W. Szubert	Poprawa warunków bytu i pracy szerokich warstw ludności. Usunięcie nierówności społecznych. Podnoszenie kultury życia.
J. Auleytner	Wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans, asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego.
P. Spicker	Utrzymywanie lub zmiana wzorów stosunków społecznych.
G. Esping- Andersen	Łagodzenie nierówności i ubóstwa, zmniejszanie społecznego ryzyka i optymalizacja dystrybucji pomyślności.
I. Nachsen	Chronienie i wspieranie zagrożonych socjalnie warstw społecznych oraz zapobieganie lub łagodzenie zaburzeń i konfliktów w przebiegu procesów społecznych.
Z. Dobrowolski	Redystrybucja zasobów wśród obywateli oraz eliminacja ubóstwa.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, op. cit., s. 27, 162, 166 (za wyjątkiem celów Z. Dobrowolskiego)

Odnotać należy, że pojęcie celu można rozpatrywać w dwóch znaczeniach. Po pierwsze, dla określenia najbardziej ogólnych dążeń organizacji – cel nadrzędny oraz dla określenia sposobów realizacji celu ogólnego – cel podrzędny. Rodzaje celów przedstawia tabela 3:

Tabela 3. *Typologia celów polityki społecznej*

Kryteria klasyfikacji celów	Wyszczególnienie
Następstwo celów	Cele finalne i pośrednie
Przyczyna działania organizacji	Cele rozwoju i funkcjonowania
Horyzont czasowy	Cele strategiczne i operacyjne
Sfera funkcjonowania organizacji w relacji z otoczeniem	Cele zewnętrzne i wewnętrzne
Zakres działania organizacji	Cele gospodarcze, społeczne, polityczne
Sposób, w jaki określono cele	Cele deklarowane i rzeczywiste, subiektywne, obiektywne
Podmiotowe	Cele indywidualne, grupowe, organizacji, kierownictwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Bednarski, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Dom Organizatora Toruń 2001, s. 103-104.

Odejście od systemu nakazowego i włączenie różnych podmiotów wchodzących w skład otoczenia organizacji publicznych w proces planowania i realizacji zadań stanowi clou jednej z koncepcji funkcjonowania tych organizacji, określanej terminem public governance. Zdefiniowanie tej koncepcji w języku polskim napotyka na pewne trudności interpretacyjne wynikające z różnic językowych. Public governance definiowane jest jako zadanie zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów lub jako procesy i instytucje zarówno formalne jak i nieformalne, które wyznaczają, ale też i ograniczają zbiorową działalność danej grupy. Angażują się w nią, jak zauważają N. Koehane i J. Nye, firmy prywatne, organizacje pozarządowe, nierzadko bez nakazu władzy publicznej [Izdebski, 2007, s. 15-16, Hague, Harrop, Breslin, 1998, s. 5].

Wyjaśnienia pojęcia public governance poszukuje się poprzez porównanie do koncepcji nowego zarządzania publicznego (NPM). O ile w NPM przywiązywano wiele uwagi do mierzenia efektów zarówno indywidualnych jak i organizacyjnych, o tyle w pierwszej koncepcji zwraca się uwagę na interakcje różnych organizacji.

Liczy się nie tylko efekt końcowy podjętych działań, ale także sam sposób działania [Bovaird, Löffler, 2003, s. 10]. Bank Światowy definiuje natomiast public governance, jako ukierunkowany na rozwój sposób sprawowania władzy w procesie zarządzania zasobami w skali makro. [World Bank, 1991, s. 15]. Z perspektywy polityki społecznej należy zdefiniować public governance jako kolaboratywne (partycypacyjne) zarządzanie publiczne w celu rozwiązania problemów społecznych.

Przykładem zaangażowania podmiotów niepublicznych w realizację zadań publicznych na zasadach określonych przez państwo (w których organizacje publiczne są elementem sieci współpracy) jest prowadzenie warsztatów terapii zajęciowej, stosownie do przepisów art. 10b ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 2046). Warsztaty takie, według reguł określonych przez państwo, mogą być organizowane przez fundacje, stowarzyszenia lub przez inne podmioty, a koszty utworzenia i działalności są co do zasady współfinansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz ze środków samorządu powiatowego lub z innych źródeł.

Współpraca międzysektorowa na etapie planowania zadań w takim przypadku przebiega w sposób następujący. Jednostka zamierzająca prowadzić warsztat składa do właściwego (ze względu na siedzibę organizacji planującej prowadzenie warsztatu) powiatowego centrum pomocy rodzinie wniosek o dofinansowanie kosztów utworzenia i działalności warsztatu ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Do wniosku dołącza się projekt utworzenia warsztatu, który zawiera m.in. plan działalności warsztatu określający metody pracy z uczestnikami warsztatu w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej. Wniosek podlega merytorycznej i formalnej ocenie dokonywanej przez zespół utworzony przez starostę, w którego skład wchodzi nie tylko przedstawiciele organizacji publicznych, ale także przedstawiciele organizacji pozarządowych działających na rzecz osób niepełnosprawnych na terenie powiatu. W pracach zespołu, na wniosek przewodniczącego, może uczestniczyć przedstawiciel jednostki zamierzającej prowadzić warsztat. Powyższe rozwiązanie stanowi przykład implementacji koncepcji public governance w Polsce.

Ramy prawne współpracy międzysektorowej określają przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r., poz. 239 ze zm.), która reguluje m.in. zasady: 1) prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi;

- 2) sprawowania nadzoru nad prowadzeniem działalności pożytku publicznego;
- 3) tworzenia i funkcjonowania rad działalności pożytku publicznego.

Normatywna definicja działalności pożytku publicznego jest następująca. Jest to działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ww. ustawie. Organizacjami pozarządowymi są: 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.) lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi; 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku - osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem, że przepisów działu II ustawy nie stosuje się do: partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji utworzonych przez partie polityczne.

Działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez: osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; spółdzielnie socjalne; spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2016 r., poz. 176 ze zm.), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Sferę zadań publicznych, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa w sposób taksatywny art. 4 ust. 1 ww. ustawy. Obejmuje ona zadania publiczne począwszy od pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób do działalności m.in. na rzecz organizacji pozarządowych. Odnosić należy, że nie każde działanie, które przynosi pozytywne efekty w jednym z obszarów wymienionych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest działalnością pożytku publicznego. Takimi działaniami będą jedynie te, które podejmowane są w celu realizacji zadań wymienionych w art. 4 ww. ustawy. Nie może to być działalność, której skutkiem dodatkowym, drugorzędnym

lub przypadkowym są określone korzyści w sferze publicznej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2009 r., I SA/Wr 1365/09).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Współpraca ta odbywa się m.in. w formach: zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie; wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności; tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej; umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Współpraca odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Zlecenie realizacji zadań publicznych może przybrać formy: powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Niewątpliwie działalność w zakresie pożytku publicznego i wolontariatu wpisuje się w założenia koncepcji zarządzania kolaboratywnego (partycypacyjnego) – public governance. Koncepcja ta zmierzająca do angażowania społeczeństwa w rozwiązywanie problemów społecznych wymaga jednakże zaufania społeczeństwa do instytucji publicznych i vice versa, a jednocześnie kontroli. Kontrola i zaufanie są ze sobą związane, choć nadal trwa niezamknięta dyskusja, czy są one substytucyjne względem siebie, suplementarne, komplementarne, czy też antagonistyczne. Ogólnie zaufanie i kontrola pomagają redukować postrzegane ryzyko do akceptowanego poziomu i czynić zachowania podmiotów bardziej przewidywalnymi [Grudzewski et al., 2007, s. 63-66]. Aby spełnić powyższy postulat kontrolowanie musi być oparte na takich walorach, jak m.in.: rzetelność, obiektywizm, poszanowanie godności

osoby kontrolowanej, kompleksowość badań, pojmowana jako możliwość dogłębnego zbadania określonego wycinka rzeczywistości i dokonania jego oceny przy wykorzystaniu określonych, dostępnych kryteriów. W omawianym przypadku warsztatów terapii zajęciowej, kontrola działalności przeprowadzana jest przez przedstawiciela centrum pomocy, a w zakresie przedmiotowym obejmuje ona w szczególności prawidłowość: kwalifikowania kandydatów na uczestników warsztatu, prowadzonej dokumentacji, sposobu zatrudnienia i kwalifikacji kadry warsztatu. Ponadto zgodność postanowień umowy ze stanem faktycznym, jak też zgodność realizowanych zadań z przepisami prawa. Skonstatować należy, że czynności kontrolne podejmowane przez przedstawicieli organizacji publicznych, nie tylko w sferze polityki społecznej, służą realizacji co najmniej dwóch celów. Z jednej strony służą zapewnieniu zgodności działania z planem. Z drugiej zaś, powinny kreować zaufanie do państwa i jego instytucji. To zaufanie zdobywa się nie tylko poprzez rzetelność działań, ale także kulturę osobistą przedstawicieli instytucji kontrolujących. Kontrola nie może być postrzegana jedynie jako instrument represji państwa.

Zaufanie do państwa odgrywa ważną rolę z punktu widzenia społeczeństw, funkcjonowania gospodarek [Fukuyama, 2005, s. 37]. W naukach o zarządzaniu jest ono definiowane m.in. jako element kapitału społecznego (R. D. Putnam), fundament interakcji społecznych (M. J. Weber, M. Deepak, K.J. Murnighan), zasób organizacyjny (D. Gambetta), zdolność interesariuszy do współdziałania (Z. Dobrowolski). P. Sztompka w swojej definicji zaufania uwypukla natomiast dwa elementy: przekonanie i ich wyrażenie w praktyce. Zaufanie jest zatem zakładem podejmowanym na temat niepewnych, przyszłych działań innych ludzi [Sztompka, 2007, s. 69-70, Dobrowolski, 2014, s. 113, Grudzewski et al., 2007, Bugdol, 2010].

Zaufanie nadaje sens ludzkim działaniom i jego efektem jest lepsze współpraca ludzi (R. D. Putnam, L. Prusak, D. Cohen), redukuje koszty transakcyjne, motywuje do podejmowania decyzji (D. J. McAllister), promuje wymianę informacji. F. Fukuyama wskazuje na zależność pomiędzy poziomem zaufania a wynikiem ekonomicznym społeczeństwa, co empirycznie dowiedli S. Knack i P. Keefer. Jednak nie tylko skutki każdą postrzegać zaufanie jako kapitał unikatowy. Konstatacja ta wynika z tego, że zaufanie nie może być przedmiotem handlu, jest nieimitowane, a zdobycie zaufania innych ludzi wymaga najczęściej dłuższego czasu i wielu działań. [Bugdol, 2010, s. 16-17, Grudzewski, et al., 2007, s. 31-35, Dobrowolski, 2017, s. 27].

Kreowanie zaufania do państwa powinno przyświecać każdej działalności publicznej. Niestety, co wynika z uwarunkowań historycznych – zaborów, epoki komunizmu, poziom zaufania mieszkańców Polski do podstawowych instytucji życia pu-



blicznego jest niewielki. Odsetek osób w wieku 16 lat i więcej deklarujących, że zdecydowanie mają zaufanie lub raczej mają zaufanie do Sejmu i Senatu wyniósł w 2016 r. zaledwie 28,2 %. Zaufanie do rządu wynosiło 30,0 %, zaś do władz lokalnych 58,8 %. Nieco ponad połowa (50,2 %) osób w wieku 16 lat i więcej deklarowała, że zdecydowanie ma zaufanie lub raczej ma zaufanie do sądów, zaś do Policji – 66,9 % [GUS, 2016, s. 18]. Zaufanie do osób nieznanym, z którymi spotyka się w różnych sytuacjach deklarowało 39,1 % ogółu badanych Polaków. Dobrze natomiast rokuje wyniki badań dotyczące oceny korupcji, gdyż 82,7 % ogółu badanych uznało, że przyjmowanie łapówek nigdy nie może zostać usprawiedliwione. 77,6 % uznało za negatywne zachowanie polegające na pobieraniu zasiłków przez osoby do tego nieuprawnione, zaś 53,0 % uchylanie się od opłat za transport publicznych (tzw. „jazdę na gapę”). Niepokojące natomiast jest to, że zaledwie 43,0 % ogółu respondentów uznało za naganne zatrudnianie pracowników na czarno, a tylko 22,5 % podejmowanie pracy na czarno<sup>1</sup>. Jak zatem w takich warunkach prawidłowo ustalić kierunki pomocy, aby z programów wsparcia korzystały naprawdę osoby potrzebujące? Należy podjąć dyskusję, jak zmienić instytucje nieformalne. Kreowanie postawy poszanowania prawa i uczciwości w sferze zatrudnienia jest niezbędne z punktu widzenia skuteczności polityki społecznej.

Polityka społeczna to działalność instytucji państwa zmierzająca do określania bieżących i przyszłych celów społecznych, sposobów ich realizacji oraz oceny. Ta działalność nie jest możliwa bez stworzenia szeregu organizacji współpracujących ze sobą, tworzących określone struktury. Istotnego znaczenia nabierają zatem relacje, będące spoiwem wiążącym co najmniej dwa odrębne obiekty w przynależne elementy jednego stanu rzeczy. Scalają jednostki organizacyjne ze względu na ich wspólny cel. Normatywnie określona relacja oraz poddający się predykcji schemat interakcji, podlegający kontroli społecznej, można uznać za stosunek społeczny. Ów stosunek może być instrumentalny lub autoteliczny (będący celem samy w sobie), formalny lub nieformalny, ciągły lub przypadkowy, homogeniczny lub heterogeniczny, itd. Kształtowanie relacji w organizacji wiąże się z procesem komunikowania się – dzielenia się informacjami. W tym procesie istotnego znaczenia nabiera samo przesyłanie informacji. Ustalenie miejsc, gdzie informacja jest blokowana, a także nośnika informacji. Ustalenie, czy informacja jest prawdziwa. Komunikacja w organizacji przybiera następujące formy: ustną i pisemną a także pionową, będącą następstwem hierarchicznej budowy organizacji oraz poziomą. Komunikacja między

---

<sup>1</sup> *Wartości i zaufanie społeczne w Polsce*, GUS <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/wartosci-i-zaufanie-spoeczne-w-polsce-w-2015-r-21,1.html> [dostęp: 06.01.2016].

członkami organizacji układa się w sieć komunikacyjną [Przybyła (red.), 2001, s. 32-63, Dobrowolski, 2017, s. 21].

Relacje należy postrzegać jako kapitał nieimitowany w przeciwieństwie do kapitału finansowego. Relacje obok kompetencji i wartości wchodzą w skład kapitału ludzkiego. Z kolei kapitał ludzki, bezpośrednio związany z pracownikami, kierownikami, ich umiejętnościami, doświadczeniem, kwalifikacjami i wykształceniem, obok kapitału strukturalnego, oraz kapitału klienckiego, który można także określić mianem kapitału interesariuszy, tworzy kapitał intelektualny, kategorię niejednorodną, lecz istotną z punktu widzenia funkcjonowania organizacji [Perechuda, Chomiak-Orsa, 2013, s. 306]. Ów kapitał intelektualny jest definiowany, jako: 1) agregacja rezultatu edukacji, nabytych doświadczeń, postaw wobec życia, charakteryzujących poszczególnych pracowników organizacji [Hudson, 1993, s. 16]; 2) zdolność organizacji do należytej alokacji zasobów spowodowana właściwą wymianą informacji, zapewnioną przez kapitał ludzki [Petty, Gauthrie, 2000, s. 155-176, Rastogi, 2003, s. 227-248]; 3) czynnik niezbędny do wytworzenia wartości dodanej [Perechuda, 1998, s. 54-65, Skrzypek, 1999, s. 5], 4) przewaga konkurencyjna wynikająca z akumulacji wiedzy, doświadczeń, relacji [Dobrowolski, 2017, s. 23-27].

Owe walory sprawności, którą T. Kotarbiński [1975, s. 7, 113-142] zdefiniował, jako ogół walorów praktycznych działania, czyli ocenianych pozytywnie jego cech należy uzupełnić o kolejne, m.in. skuteczność, prostotę, dokładność, przejrzystość, ekonomiczność, preparację, racjonalność [Zieleniewski, 1978, s. 242-284] Racjonalne działanie to działanie przystosowane do okoliczności. Działanie poznawczo ugruntowane [Kotarbiński, 1975, s. 120, 129, 138, 172-189, Zieleniewski, 1978, s. 279-280]. J. Frąckiewicz ustosunkowuje się do terminu „sprawne” w odniesieniu do słowa „działanie”. Za sprawność uważa stopień wykorzystania istniejących możliwości optymalnego, a więc możliwie najlepszego z uwagi na ustalone kryteria, wykonania określonych zadań w danych warunkach. Zdaniem tego autora, sprawność wyraża stosunek wyników uzyskanych rzeczywiście do wyników uznanych jako wzorcowe, optymalne, najbardziej korzystne, jakie można było uzyskać w danych warunkach. Ww. autor rozróżnia dwa warianty tak rozumianego pojęcia sprawności. Po pierwsze, sprawność bezwzględną, tj. stosunek wyników uzyskanych rzeczywiście do wyników założonych przed rozpoczęciem działania jako osiągalne wzorcowe. Po drugie, sprawność względną, czyli stosunek wyników uzyskanych rzeczywiście do wyników wzorcowych (przy założonych z góry kryteriach) osiągalnych w okolicznościach, jakie faktycznie miały miejsce, a które mogły być odmienne od tych, jakie przewidywano uprzednio. Ww. autor zauważa, że dla oceny realnych wyników działania ważniejszy jest pierwszy wariant. Dla oceny samego

działania, przede wszystkim ludzi, ważniejszy jest ten drugi. Biorąc powyższe pod uwagę sprawność działania należy zdefiniować jako kompleks, spójny zbiór układów elementów wszystkich i tylko tych, które mają związek ze świadomie lub podświadomie zamierzonymi wynikami zachowania tworów biologicznych i biologiczno-technicznych, ukształtowany w sposób optymalny, tj. taki, który w zasadzie powinien zabezpieczyć możliwie najlepsze, z uwagi na określone warunki i kryteria osiągnięcie postawionych celów [Frąckiewicz, 1980, s. 10-12, 74]. Cytowany autor zauważa także, że aby działanie mogło być sprawne, powinno być racjonalne. Osnową realizowania racjonalnego działania, niezależnie od tego, czy chodzi tu o działanie indywidualne, czy zbiorowe, jest ramowy tryb racjonalnego działania, oparty na cyklu działania zorganizowanego [Frąckiewicz, 1980, s. 10-12, 74].

W. Kieżun rozróżnia sprawność rzeczywistą oraz metodologiczną. Tą pierwszą, ustala się po zakończeniu działania. Tą drugą, przed działaniem [Kieżun, 1998, s. 22]. J. Homplewicz zwraca uwagę na pojęcie sprawności organizacyjnej. Jest to działanie możliwie najodpowiedniejsze, zarówno merytorycznie jak i metodologicznie, do osiągnięcia podstawowego celu. J. Homplewicz wymienia sprawność rzeczywistą opartą na walorach dobrej roboty, takich jak na przykład efektywność, która jest empirycznie sprawdzalna (w ujęciu technicznym) oraz wymierna (w znaczeniu syntetycznym). Ponadto wyróżnia on sprawność metodologiczną, tj. działanie konieczne, wymagane w określonych warunkach, często niepowtarzalnych [Homplewicz, 1979, s. 79-80]. Z. Dobrowolski dodaje do walorów sprawności standaryzację procesu, specjalizację, interdyscyplinarność, kompetentność [Dobrowolski, 2008, s. 26].

Jak nadmieniono wcześniej, walorem sprawności działania jest efektywność – wynik uzyskany w określonym czasie w porównaniu do pewnej jednostki odniesienia, stanowiącej podstawę jego powstania. Na przykład, efektywność działania to wyniki ilościowe pracy uzyskane w ciągu określonego czasu. Warto w tym miejscu przytoczyć definicję efektywności sformułowaną przez H.A. Simona [1976, s. 317-318]. Według tego autora, efektywność powinna być rozumiana jako stosunek między nakładem a efektem, wysiłku do wyników, wydatków do dochodów, kosztów do osiągniętego zadowolenia. Należy jednakże mieć na uwadze, że pojęcie efektywności obejmuje zarówno efektywność pracy, jak i efektywność wykorzystania materiałów [Zieleniewski, 1969, s. 273-274]. G. Osbert-Pociecha [2007, s. 450] zauważa, że najbliższym synonimem pojęcia efektywności jest produktywność, pojmowana jako stosunek łącznych wyników działalności gospodarczej do ogółu zużytych zasobów.

Można podążając tokiem wyводу M. Holstein-Becka, pojmować efektywność w ujęciu techniczno-ekonomicznym proponowanym przez H. Emersona lub prakseologicznym, proponowanym przez T. Kotarbińskiego, ale też można w ujęciu biurokratycznym M. Webera i R. Becharada. Nie tylko zresztą podejście, ale także zastosowane kryteria oceny wpływają na wartościowanie efektywności. Zauważa to S. Zapłata słusznie stwierdzając, że nie ma uniwersalnego kryterium efektywnych działań, a sposób oceny tego waloru zależy od przyjętych kryteriów [Zapłata, 2009, s. 39, Kozuń-Cieślak, 2013, s. 16, Dobrowolski, 2017, s. 25-26]. Uwzględnienie przedziału czasu jako kryterium typologii pozwala na wyróżnienie efektywności dynamicznej powiązanej ze zdolnością do rozwoju w perspektywie długookresowej, oraz efektywności statycznej związanej z koncepcją optymalności V. Pareto.

W świetle dotychczasowych wywodów nasuwa się pytanie, jakie walory sprawności w realizacji polityki społecznej przyjęto w Polsce? Próbę odpowiedzi na to pytanie rozpocznie analiza przyjętego uchwałą nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego "Senior+" na lata 2015-2020 (M.P., poz. 341 ze zm.) program, którego wykonawcą jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego we współpracy z wojewodami. W programie tym założono, że liczba nowo tworzonych Dziennych Domów „Senior+” w kolejnych latach od 2018 r. będzie się zmniejszała. Wynikać to będzie z większego zainteresowania beneficjentów programu udziałem w Klubach „Senior+” w związku z większą elastycznością funkcjonowania tego typu placówki pozwalającą na lepsze dostosowanie jej do potrzeb seniorów o wyższym stopniu samodzielności. Założono pozyskanie danych pozwalających na rozliczenie kosztów realizacji zadań, w tym z dotacji budżetu państwa, a także informacji o liczbie seniorów objętych poszczególnymi rodzajami usług, na przykład socjalnymi, edukacyjnymi, kulturalno-oświatowymi, sportowo-rekreacyjnymi, aktywności ruchowej lub kinezyterapii, aktywizującymi społecznie (w tym wolontariat międzypokoleniowy), terapii zajęciowej oraz innymi nie wymienionymi wyżej. Twórcy programu zakładają możliwość dokonania korekt. Konstrukcja programu umożliwia ustalenie terminowości realizacji zadań. Brak jest jednakże mierników pozwalających na ustalenie jego efektywności oraz jakości świadczonych usług. Tymczasem jakość ta determinuje osiągnięcie celu, jakim jest przesunięcie strumienia beneficjentów z kosztochłonnych dziennych domów pomocy do klubów.

Kolejny przykład stanowi program skierowany do osób starszych przyjęty uchwałą nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020 (M.P. z 2014 r., poz. 52). Jego celem jest poprawa jakości i poziomu

życia osób starszych (powyżej 60 roku życia) „dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną. Program ma przyczynić się do pełniejszego korzystania z potencjału społeczno-zawodowego osób starszych, aby mogły one pełnić różne role społeczne w życiu publicznym. Ważne jest również uwzględnienie w działaniach ograniczeń wynikających z barier funkcjonalnych, na które narażone mogą być osoby starsze”. Sukces realizacji tego programu ma być mierzony aktywnością społeczną w organizacjach obywatelskich, ustaloną w badaniach CBOS. Zakłada się, że w 2020 r. 36 % ogółu respondentów w wieku powyżej 60 lat będzie pracowało społecznie w organizacjach obywatelskich. Przyjęto również, że nastąpi zwiększenie różnorodności i poprawa jakości oferty edukacyjnej dla osób starszych, a miernikiem osiągnięcia tego celu szczegółowego programu jest uzyskanie liczby słuchaczy w 2020 r. na poziomie 120 tys. osób.

Zauważyć należy, że przy tak skonstruowanych celach i miernikach program ten prawie zawsze odniesie sukces. Zawsze bowiem będzie można dowieść, iż pełniej korzysta się z potencjału społeczno-zawodowego osób starszych. Jaki jest jednakże wpływ owej działalności na poprawę poziomu życia osób starszych? Czy zwiększenie liczby słuchaczy wiąże się z poprawą jakości skierowanej do nich oferty edukacyjnej, czy raczej różnorodności? Jak mierzyć ową jakość oferty? To problemy badawcze wymagające rozwiązania nie tylko przez teoretyków ale także praktyków zarządzania w sferze polityki społecznej.

O ile w powyższych dwóch przykładach była choćby namiastka mierników pozwalających na ocenę sprawności realizacji programu, o tyle w poniższym przykładzie trudno doszukiwać się takowych. I tak, uchwałą nr 221 Rada Ministrów przyjęła w dniu 10 grudnia 2013 r. wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania "Pomoc państwa w zakresie dożywiania" na lata 2014-2020. Uchwałę opublikowano w Monitorze Polskim z 2015 r., poz. 821. Strategicznym celem Programu jest „ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji, ze szczególnym uwzględnieniem uczniów z terenów objętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich oraz osób dorosłych, w szczególności osób samotnych, w podeszłym wieku, chorych lub osób niepełnosprawnych”. Program ten, według Rady Ministrów, jest elementem polityki społecznej państwa w zakresie: wsparcia finansowego gmin w wypełnianiu zadań własnych o charakterze obowiązkowym, poprawy poziomu życia rodzin o niskich dochodach, „Głównym miernikiem” efektywności Programu, według Rady Ministrów, jest liczba osób objętych pomocą, w tym dzieci i młodzieży. Użycie pojęcia „główny miernik” oznacza, że powinny być mierniki pomocnicze. Takowych w Programie brak. Nie wiadomo, na przykład, jak

zostanie ustalona realizacja celu pod nazwą poprawa stanu zdrowia dzieci i młodzieży. Przecież na poprawę lub pogorszenie tego stanu ma wpływ szereg czynników interweniujących o różnych wagach. Podobnie jest z celem pod nazwą „kształtowania właściwych nawyków żywieniowych”. Analiza tego programu pozwala na uogólnienie, że skuteczność tego programu nie zostanie oceniona.

Kolejny przykład uzmysławia, iż wprawdzie podjęto próbę standaryzacji usług z zakresu pomocy społecznej, jednakże standardy są nieprecyzyjne, co stwarza możliwość dowolnej ich interpretacji. I tak, zgodnie z art. 67 ust. 1 i 2 cyt. w tym opracowaniu ustawy o pomocy społecznej, działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku może być prowadzona po uzyskaniu zezwolenia wojewody. Wojewoda wydaje zezwolenie, jeżeli podmiot o nie występujący m.in. spełnia warunki określone w niniejszej ustawie oraz standardy, o których mowa w art. 68 ww. ustawy. W przywołanym art. 68 ust. 5 ww. ustawy stwierdzono m.in., że placówka powinna posiadać pokój dziennego pobytu służący jako jadalnia, pomieszczenie pomocnicze do prania i suszenia, jedną łazienkę dla nie więcej niż pięciu osób i jedną toaletę dla nie więcej niż czterech osób, wyposażone w uchwyty ułatwiające osobom mniej sprawnym korzystanie z tych pomieszczeń. Nie doprecyzowano, jaka powinna być powierzchnia ww. pomieszczeń. Nie sprecyzowano także minimalnych wymogów w zakresie żywienia stwierdzając w ustępie 6 ww. artykułu, że placówka powinna zapewnić co najmniej 3 posiłki dziennie, w tym posiłki dietetyczne, zgodnie ze wskazaniem lekarza.

W rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz. U. Nr 189, poz. 1598 ze zm.) ustalono rodzaje specjalistycznych usług dostosowanych do szczególnych potrzeb osób wymagających pomocy. I tak m.in. kształtowanie umiejętności zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych i umiejętności społecznego funkcjonowania, motywowanie do aktywności, prowadzenie treningów umiejętności samoobsługi i umiejętności społecznych. W rozporządzeniu tym oraz pozostałych aktach normatywnych nie określono mierników pozwalających na ocenę skuteczności podejmowanych działań, czy też ich efektywności.

Trudno także ocenić skuteczność wsparcia świadczonego w mieszkaniach chronionych. Na przykład, zgodnie § 2 ust. 2 podpunkt 3 lit. d rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U., poz. 305) wsparcie świadczone w mieszkaniach chronionych obejmuje naukę lub utrzymywanie posiadanego poziomu sprawności w zakresie pełnie-

nia ról społecznych. Ogólny zapis umożliwia dowolność interpretacyjną w trakcie realizacji wsparcia.

Trudność w ocenie efektywności a nawet skuteczności pojawia się nawet w przypadku wydawałoby się łatwego do oceny programu pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, zwanego potocznie „500 +”. Celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Przy takiej konstrukcji normy dowolność interpretacyjna jest bardzo duża i utrudnia, a wręcz uniemożliwia dokonanie rzetelnej oceny realizacji tego programu.

Przytoczenia wymaga raport NIK pod tytułem „Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50 roku życia” (P/13/111), zawierający ustalenia pozwalające na ocenę skuteczności działań w zakresie aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób powyżej 50 roku życia<sup>2</sup>. NIK stwierdza, że podejmowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz urzędy pracy działania aktywizujące zawodowo osoby bezrobotne z grupy 50+, które powinny zwiększyć szansę uzyskania przez te osoby stałego zatrudnienia, nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. W latach 2010–2012, mimo stosowania narzędzi aktywizujących, liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych w tej grupie wzrosła o 15,4%, podczas gdy liczba pozostałych zarejestrowanych bezrobotnych o 7,6%. NIK ujawnia, że rezultaty działań aktywizujących były przeważnie krótkotrwałe, nie zapewniały bezrobotnym stałej pracy w dłuższym okresie, jedynie nielicznym udało się uzyskać trwale zatrudnienie. Pozostali, o ile znaleźli pracę, byli zazwyczaj zatrudniani na podstawie krótkoterminowych umów cywilnoprawnych. Po ich rozwiązaniu, w zdecydowanej większości, ponownie rejestrowali się jako bezrobotni i byli obejmowani kolejnymi działaniami aktywizującymi. NIK zwróciła uwagę na przyjętą w Ministerstwie i urzędach pracy metodologię pomiaru efektywności działań aktywizujących, nie tylko dla osób z grupy 50+, ale wszystkich bezrobotnych poszukujących pracy, zgodnie z którą działania uznaje się za efektywne, gdy aktywizowana osoba podejmie jakiegokolwiek zatrudnienie w okresie do trzech miesięcy po zakończeniu aktywizacji, bez względu na rodzaj umowy i faktyczny okres zatrudnienia. Metodologia ta nie uwzględnia jednak okresu trwania zatrudnienia, po zakończeniu danej formy aktywizacji wspieranej środkami Funduszu Pracy [Ibidem].

W kolejnym raporcie NIK, którego wyniki także należy przytoczyć, mianowicie pod tytułem „Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach” (P/14/109) wskazano na niekorzystne zjawiska w zakresie uzyskiwania trwałych efektów aktywizacji zawodowej, czemu sprzyjał

---

<sup>2</sup> <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/13/111/> [dostęp: 16.05.2017].



brak spójnych i precyzyjnych uregulowań prawnych. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że mimo wykazywania wysokich wskaźników efektywności zatrudnieniowej, efektywność ta – rozumiana jako trwałość zatrudnienia – była niska. Niska była skuteczność staży, szkoleń, robót publicznych i prac interwencyjnych, rozumiana jako podjęcie przez osobę bezrobotną niesubsydiowanego zatrudnienia w okresie do 3 miesięcy od zakończenia aktywizacji i niezarejestrowania się w tym okresie jako bezrobotnej. Przyczyną niskiej skuteczności, obok generalnie trudnej sytuacji na rynku pracy w poszczególnych regionach, było także aktywizowanie bezrobotnych bez realnej możliwości uzyskania trwałego zatrudnienia. Funkcjonujący system aktywizacji zachęcał z jednej strony do organizowania przez urzędy dużej liczby form, zaś z drugiej strony pozwalał łatwo wykazać w sprawozdawczości wysoką ich efektywność. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w zbyt małym stopniu osiągany jest długookresowy cel aktywizacji, jakim jest utrzymanie zatrudnienia. Po upływie 1 roku od zakończenia aktywizacji, wskaźniki skuteczności poszczególnych form były znacznie niższe od wyliczanych dla okresu 3 miesięcy. Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej prezentowane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej jedynie w części dotyczyły efektów aktywizacji osób bezrobotnych, a faktycznie odzwierciedlały liczbę osób, wyrejestrowywanych z rejestru bezrobotnych w związku z rozpoczęciem udziału w formie aktywizacji. Praktyka organizowania staży umożliwia traktowanie osób bezrobotnych jako taniej lub wręcz darmowej siły roboczej. Stwierdzono, że część pracodawców, którzy organizowali nawet kilkadziesiąt staży, po ich zakończeniu nie zatrudniła ani jednego bezrobotnego – stażysty, bądź zatrudniła pojedyncze osoby. Urzędy tolerowały taką praktykę mając na względzie troskę o doraźne zapewnienie bezrobotnym i ich rodzinom środków do życia. W ocenie NIK, forma aktywizacji polegająca na tworzeniu stanowisk pracy nie prowadzi do skutecznego przeciwdziałania bezrobociu, ponieważ nie zapewnia trwałości zatrudnienia osób bezrobotnych, które w niej uczestniczą. Każda osoba, skierowana na utworzone stanowisko, jest wyrejestrowywana z ewidencji bezrobotnych. NIK stwierdziła, że osoby – skierowane na te utworzone stanowiska – wracały do rejestru bezrobotnych nawet już po kilku dniach<sup>3</sup>. Oba raporty NIK są krytyczne co do oceny skuteczności i efektywności realizacji zadań publicznych.

---

<sup>3</sup> <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/14/109/> [dostęp: 16.05.2017].



## 2. Prolegomena ontologii i epistemologii polityki społecznej

Polityka społeczna realizowana jest przez różne organizacje publiczne, społeczne, prywatne. Postrzeganie organizacji realizujących zadania w ramach polityki społecznej z różnych perspektyw wymaga uwzględnienia epistemologii, a zatem odniesienia się do sposobu poznawania świata i ontologii, a zatem podmiotów poznania.

Wśród problemów ontologicznych można wyróżnić następujące:

- czym jest polityka społeczna?
- jakie są składniki polityki społecznej?
- jaka jest zależność pomiędzy polityką społeczną a przyjętym porządkiem społeczno-gospodarczym?
- czy polityka społeczna ewaluuje wraz z postępem technologicznym?

Wśród podstawowych problemów epistemologicznych można wyróżnić:

- jaki jest przedmiot badań polityki społecznej?
- jaki jest stopień pewności wiedzy o polityce społecznej?
- w jaki sposób weryfikuje się założenia polityki społecznej?
- jakie są paradygmaty polityki społecznej?
- czy teoria polityki społecznej odpowiada praktyce?

Metodologia nauki o polityce społecznej tak, jak w przypadku nauk o zarządzaniu służy wypracowaniu systematycznych i efektywnych procedur poznawania i doskonalenia organizacji. Ma cele deskryptywne i normatywne, tak jak to trafnie określił w przypadku zarządzania Ł. Sułkowski [Sułkowski, 2012, s. 29]. Pytania związane z metodologią nauki o polityce społecznej można sformułować następująco, jak poznawać tę politykę, jak ją kształtować, jak zarządzać organizacjami i procesami w ramach tej polityki?

Można przyjąć, że istnieje możliwość weryfikacji zmiennych wpływających na politykę społeczną, a także zgodnie z paradygmatem neopozytywistyczno-funkcjonalistyczno-systemowym, że istnieje możliwość ustalania związków przyczynowo-skutkowych, jak też tworzenia modeli. W podejściu symboliczno-interpretującym, można założyć, że organizacja funkcjonująca w otoczeniu kreuje politykę społeczną, na które reaguje. Zorganizowanie działań ogranicza ich przypadkowość, ale generuje liczne ograniczenia, w tym wynikające z instytucji nieformalnych o, których mowa w nowej ekonomii instytucjonalnej. Kategorie pojęciowe nie są prawdziwe, czy naturalne w obiektywnym znaczeniu. Są wytworem przekonania określonej grupy społecznej. Rzeczywistość nie jest obiektywna tylko obiekty-

wizowana. Utrudnia to choćby prowadzenie badań ilościowych [Hatch, 2002, s. 55-57]. W postmodernizmie krytyce podlega uwielbienie dla racjonalności i pogląd o możliwości opracowania jednolitej teorii dotyczącej organizacji oraz realizowanej przez nią polityki społecznej. Jest to w głównej mierze wynikiem konstatacji, że wiedza jest nie tylko fragmentaryczna, ale i subiektywna, a zatem nie jest możliwe wyjaśnienie wszystkiego co określa się mianem polityki społecznej. Należy zatem przeprowadzić dekonstrukcję, czyli sprowadzić argumenty do ich fundamentalnych założeń, a następnie przeczyć tym założeniom i analizować tego konsekwencje. Takie podejście pozwala na odrzucenie w drodze autorefleksji krępujących schematów myślowych i krytyczne zdystansowanie się do własnych, społecznie i kulturowo zdeterminowanych sposobów patrzenia na świat [Hatch, 2002, s. 57-62]. Z punktu widzenia paradygmatu radykalnego strukturalizmu polityka społeczna służy utrwaleniu dominacji określonych grup ludzi nad innymi.

Problematyka strukturyzacji i realizacji polityki społecznej może być badana z uwzględnieniem podejść badawczych: nomotetycznego lub idiograficznego. Trudno jednoznacznie wskazać, które z podejść wydaje się być trafniejsze. Podejście idiograficzne do polityki społecznej będzie właściwe, gdy celem jest poznanie zjawiska w konkretnym kontekście po to, aby wyjaśnić jego mechanizm. Jeśli natomiast celem będzie sformułowanie prawa ogólnego, to badania będą prowadzone zapewne w podejściu nomotetycznym. Inną ważną kwestią z punktu widzenia doboru metod badań, determinującą orientację aksjologiczną jest, jak już nadmieniono, wybór paradygmatu. Przedstawione powyżej paradygmaty odpowiadają typologii G. Burrela i G. Morgana zmodyfikowanej przez Ł. Sułkowskiego. W jakim zatem paradygmacie należy prowadzić badania naukowe poświęcone problematyce polityki społecznej? W paradygmacie neopozytywistyczno-funkcjonalistyczno-systemowym weryfikacja prawdy będzie przebiegać za pomocą obiektywnych metod ilościowych. Choć można zidentyfikować związek przyczynowo-skutkowy, trudno założyć, że procesy mają zawsze charakter obiektywny. Często jest zupełnie inaczej, co wykazała m.in. NIK (vide poprzedni podrozdział opracowania). Trudno zatem założyć, że celem osób realizujących zadania w ramach polityki społecznej jest zawsze, jak najlepsze zaspokojenie potrzeb osób potrzebujących pomocy państwa.

Przyjęcie paradygmatu interpretatywno-symbolicznego pozwala na koncentrację wysiłku badawczego na opisywaniu współzależności w złożonych strukturach. Politykę społeczną tworzą ludzie, którzy poddawani są socjalizacji, internalizacji. Należy zatem pozyskać informacje o motywach ich działań. Takie podejście pozwala na uchwycenie wielu jednostkowych zjawisk, ale badania nie muszą prowadzić do

uzyskania jednego spójnego obrazu. Z kolei w nurcie krytycznym, założenia leżące u jego podstaw mają charakter ideologiczny, uwarunkowany orientacją aksjologiczną badacza, co może wpływać na wynik badań.

Przeprowadzone rozważania oraz zidentyfikowane ograniczenia pozwalają uznać, że badanie polityki społecznej wymaga stosowania strategii pluralizmu epistemologicznego z wykorzystaniem triangulacji danych i metod zarówno ilościowych, jak i jakościowych. W efekcie słuszny jest pogląd Ł. Sułkowskiego, że oznacza to gotowość nieortodoksyjnej integracji metod badawczych zaczerpniętych z różnych paradygmatów [Sułkowski 2013, s. 41, 278-283, Niemczyk 2013, s. 21].

### **3. Polityka społeczna jako obszar występowania problemów decyzyjnych**

Planowanie i realizacja zadań w ramach polityki społecznej to w istocie ciągle rozwiązywanie problemów, polegające na znalezieniu zadowalającego w danych warunkach sposobu działania poprzez zgromadzenie właściwych informacji, ich analizę i syntezę twórczych koncepcji, powstałych w toku postępowania służącego rozwiązaniu problemu. Zarządzanie organizacjami, nie tylko w takich warunkach, sprowadza się do stałego podejmowania decyzji kierowniczych w sprawie celów i sposobów działania własnego i cudzego. Typologia problemów w zarządzaniu jest przedstawiona w literaturze przedmiotu [Mikołajczyk, 1998, s. 10-37, Koziński, 1975, Sadowski, 1969, Dobrowolski, 2008]. Wymienia się m.in. (z punktu widzenia charakteru problemu) problemy: dewiacyjne, optymalizacyjne i innowacyjne. Z punktu widzenia przedziału czasu: istnieją problemy zarządzania operacyjnego i strategicznego. Problemy dewiacyjne występują wówczas, gdy w działaniach podejmowanych w ramach polityki społecznej pojawiają się defekty, a ich przyczyny są nieznane. Podstawą postępowania w rozwiązaniu tego typów problemów jest badanie widomych symptomów popełnionych błędów i dochodzenie do przyczyn ich powstania. Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami metodologicznymi służącymi polityce społecznej można rozróżnić dwa podstawowe sposoby działania po ujawnieniu problemów dewiacyjnych: 1) podjęcie decyzji i przeprowadzenie natychmiastowej akcji, która ograniczy efekty popełnianych błędów; 2) przeprowadzenie badania w celu dotarcia do przyczyn zaistniałej sytuacji, a następnie ustalenie takiego sposobu działania, aby w przyszłości błędy tego rodzaju nie mogły się zdarzyć [Ibidem].

Problemy optymalizacyjne powstają w wyniku konieczności wprowadzenia zmian o charakterze adaptacyjnym w dotychczasowym funkcjonowaniu organizacji realizującej politykę społeczną, ze względu na zmiany w otoczeniu. Należy ustalić taki sposób działania, aby usprawnić stan istniejący, w tym przez lepsze wykorzystanie kwalifikacji personelu [Ibidem].

Wśród podejść służących rozwiązaniu problemów w realizacji założeń polityki społecznej można wyróżnić dwa podstawowe: podejście opisowo-ulepszające i funkcjonalno-wzorujące. W podejściu opisowo ulepszającym najważniejsza jest rejestracja stanu faktycznego, który jest poddawany krytycznej analizie i ocenie w celu zaprojektowania wariantów usprawnień. Metoda diagnostyczna, a zatem podejście opisowo-ulepszające opiera się na założeniu, że m.in. program realizowany w ramach polityki społecznej można usprawnić tylko w drodze identyfikacji, diagnozy i oceny stanu istniejącego, wykryciu wszelkich nieprawidłowości oraz zaprojektowaniu i wdrożeniu niezbędnych ulepszeń [Dobrowolski, 2017, s. 100-101, Mikołajczyk, 1998., s. 26-74].

Procedura rozpoczyna się od określenia celu i przedmiotu badania, ale jej ogólnym celem jest zawsze poprawa funkcjonowania programu. Celem szczegółowym może być udoskonalenie funkcjonowania poszczególnych jego składowych. W procesie wyboru przedmiotu badania należy brać pod uwagę kryteria: ekonomiczne (obniżka nakładów itp.), techniczne (skrócenie czasu wydawania decyzji administracyjnych, obsługi klienta), społeczne (poprawa warunków pracy itp.). Rejestracja stanu faktycznego następuje w drodze: obserwacji, wywiadu, ankiety, analizy dokumentacji. Następnym, trzecim etapem jest ocena i analiza stanu faktycznego a w dalszej kolejności wybór wariantu optymalnego. Generowaniu pomysłów służą techniki heurystyczne [Ibidem].

W trakcie czwartego etapu - wyboru rozwiązania optymalnego, według określonych wcześniej kryteriów dochodzi do poszukiwania źródeł usprawnienia sposobu planowania, realizacji oraz ewaluacji programu polityki społecznej w obszarze pięciu podstawowych sposobów (kierunków, możliwości) doskonalenia, tj.: eliminacji, zamiany, łączenia, dzielenia, upraszczania. Wybór wariantu usprawnienia powinien odbywać się dwuetapowo: poprzez selekcję wstępną i ostateczną. Ostatnią fazą w metodzie diagnostycznej jest wdrożenie zmian w życie i kontrola realizacji [Ibidem]. Oczywiście prezentowane wyżej podejście nie ma charakteru statycznego.

W podejściu funkcjonalno-wzorującym (metoda prognostyczna) opis stanu faktycznego zastępuje się projektowaniem stanu idealnego, a następnie szuka się sposobów zaadoptowania do istniejących warunków i możliwości realizacyjnych. W projektowaniu programu polityki społecznej metodą prognostyczną konstrukcja

systemu idealnego jest tylko jednym z wielu etapów badawczych [Bieniok (red.), 1997, s. 80]. Tryb procedury G. Nadlera obejmuje następujące etapy: określenie celu i funkcji projektowanego systemu oraz wynikających z tego zadań, opracowanie koncepcji systemu idealnego, gromadzenie informacji o rzeczywistych warunkach, ograniczeniach, które uniemożliwiają wdrożenie systemu idealnego, projektowanie wariantów kompromisowych przez modyfikację, wymianę elementów nierealnych tkwiących w systemie idealnym na elementy zdeterminowane istniejącymi w rzeczywistości warunkami i ograniczeniami, wybór optymalnego (zalecanego) wariantu projektowanego systemu, szczegółowe zaprojektowanie systemu, analiza składników zaprojektowanego systemu i ich weryfikacja, testowanie systemu, wdrażanie systemu, kontrolowanie funkcjonowania systemu oraz analiza efektów [Bieniok (red.), 1997, s. 79-87, Dobrowolski, 2017, s. 102].

Podejściem, które można wykorzystać w doskonaleniu funkcjonowania programów polityki społecznej jest analiza wartości. L.D. Miles zdefiniował istotę i cele analizy wartości jako: zorganizowane, twórcze postępowanie, którego celem jest efektywne wykrywanie zbędnych kosztów, to jest takich które nie podnoszą ani jakości, ani użyteczności, czy też trwałości, ani innych cech zewnętrznych pożądanых przez odbiorców [Dobrowolski, 2017, s. 102]. W ocenie Z. Dobrowolskiego, jest to metoda badawcza, mająca na celu ustalenie możliwości zwiększenia skuteczności i funkcjonalności programów polityki społecznej oraz obniżenia wydatków związanych z ich realizacją. Analiza wartości pozwala na ustalenie: 1) Jakie funkcje realizuje dany program, a jakie powinien, z punktu widzenia użytkownika usług publicznych?; 2) W jaki sposób można zaprojektować przy mniejszych nakładach lepsze i tańsze warianty realizowanych zadań publicznych, odrzucając dotychczasowe rozwiązania?

Wartością w podejściu funkcjonalnym jest najniższy koszt spełnienia określonych funkcji polityki społecznej. Z punktu widzenia analizy wartości usługa publiczna realizowana w ramach polityki społecznej będzie posiadała tym większą wartość, im w większym stopniu będzie zaspokajała potrzeby użytkowników, a zarazem będzie się charakteryzowała niewielkimi nakładami niezbędnymi do jej wykonania.

Badanie organizacji realizujących politykę społeczną oraz samych programów polityki społecznej powinno przebiegać, tak jak w naukach o zarządzaniu z wykorzystaniem metod i technik sprzyjających spójności podstaw empirycznych wnioskowania [Kostera, 2003, s. 98]. To wymusza stosowanie zasady triangulacji danych oraz metod. Jakie metody, techniki badawcze są komplementarne w procedurze triangulacji? Rejestracja stanu istniejącego, która służy rozwiązywaniu problemów, odbywa się przy wykorzystaniu techniki obserwacji, analizy dokumentacji,

wywiadu, ankiety. W przypadku wywiadu, stopień subiektywności ocen odnoszących się do przyczyn podjęcia określonych decyzji może być bardzo wysoki i wiązać się z chęcią przeniesienia odpowiedzialności na inne osoby lub czynniki obiektywne. Dlatego też ważne jest, aby skonfrontować informacje pozyskane w drodze wywiadu z innymi źródłami informacji [Kownacki, Rummel-Syska, 1982, s. 281]. H. Savall i V. Zardet trafnie zauważają, że należy dążyć do ograniczenia subiektywizmu poprzez: 1) prowadzenie rozmowy na ten sam temat przynajmniej z dwiema osobami; 2) oprócz wywiadu, pozyskać informacje z innych źródeł, podjąć działania, aby uzyskać pełny przekrój osób udzielających informacji; 3) systematycznie określać wartość informacji niezbędnych do ustalenia wymiernych następstw dysfunkcji; 4) oddzielać informacje pewne od prawdopodobnych [Savall, Zardet, 1989, s. 231, Dobrowolski, 2017, s. 107-109].

Wyróżnia się dwa podstawowe rodzaje obserwacji: pasywną oraz aktywną. Podczas tej pierwszej, obserwujący pozostaje na uboczu określonego procesu, zdarzeń, w drugiej metodzie odwrotnie. [Mikołajczyk, 1998, Dobrowolski, 2017, s. 107-108]. Obserwacja pasywna może być stosowana, gdy jej celem jest ustalenie przestrzegania obowiązujących procedur, interakcji pomiędzy pracownikami jednostki lub innymi osobami, oględzin rzeczy. Obserwacja aktywna nazywana też obserwacją bezpośrednią uczestniczącą polega na włączeniu członka zespołu badawczego, w realizację programu polityki społecznej i wykonywaniu operacji możliwych do realizacji bez specjalistycznego szkolenia [Ibidem].

Źródło informacji stanowią dokumenty. Niewątpliwie najlepsza, z punktu widzenia badającego, byłaby sytuacja, w której na podstawie dokumentów można ustalić sposób planowania i realizacji zadań w ramach polityki społecznej. Jednakże może to być utrudnione w sytuacji badania *ex post*. Komplementarną metodą badawczą w procedurze triangulacji jest analiza artefaktów, która pozwala na zbadanie kulturowych cech obserwowanego zjawiska. [Stańczyk, 2013, s. 133, Dobrowolski, 2017, s. 110-111].

Spojrzenie na problematykę podnoszenia jakości realizacji zadań publicznych w ramach polityki społecznej kieruje ku dobrze znanej koncepcji kompleksowego zarządzania jakością (*Total Quality Management – TQM*). Koncepcja ta była popularyzowana przez W.E. Deminga, J.M. Jurana, K. Ishikawa, P.B. Crosby. Jest to metoda zarządzania oparta na zaangażowaniu i współdziałaniu wszystkich pracowników, których centralnym punktem zainteresowania jest jakość, która w przypadku ograniczonych środków finansowych w stosunku do potrzeb społecznych powinna odgrywać szczególną rolę. Ma ona na celu, przez osiąganie zadowolenia klienta, zapewnienie organizacji długotrwałego sukcesu [Steinbeck, 1998, s. 13].

Na podstawie postulatów W.E. Deminga można sformułować następujące uogólnienie, jak o analizie wartości polityki społecznej [Bank, 1996, s. 76-78, Dobrowolski, 2017, s. 113-115]: 1) należy systematycznie dążyć do doskonalenia usług publicznych; 2) wyeliminować opóźnienia, usterki i błędy; 3) wprowadzać nowoczesne metody doskonalenia zawodowego; 4) skoncentrować się na wysokiej jakości pracy nie zaś na normach ilościowych; 5) kreować zaufanie i wspierać wymianę informacji między różnymi szczeblami hierarchii organizacji; 6) przełamywać bariery między poszczególnymi uczestnikami programu realizowanego w ramach polityki społecznej.

Interesującą koncepcję TQM przedstawił J.S. Oakland [Lichtarski (red.), 1999, s. 281], którą można odnieść do polityki społecznej. Mianowicie: 1) każdy ma swojego klienta (zewnętrznego, na przykład beneficjenta polityki społecznej i wewnętrznego – współpracownika, kierownika organizacji uczestniczącej w tejże polityce); 2) każdy powinien znać swojego klienta; 3) organizacja realizująca politykę społeczną powinna podjąć działania, aby jak najlepiej spełnić oczekiwania wszystkich klientów.

Z kolei poglądy K.J. Zinka, R. Hauera i A. Schmidta dotyczące TQM organizacji można odnieść do polityki społecznej następująco: 1) jakość jest głównym celem działalności organizacji realizującej politykę społeczną; 2) jakość jest zadaniem każdego w tejże organizacji; 3) jakość jest pojęciem wielowymiarowym (kultura, systemy, procesy itd.); 4) jakość to zapobieganie wadom a nie ich wykrywanie [[Przybyła (red.), 2001, Lichtarski (red.), 1999].

Zgodnie z założeniem, jakie przyjął P.B. Crosby, profilaktyka powinna służyć osiągnięciu jakości. A zatem trzeba wyciągać wnioski z przeszłości i podjąć takie działania, aby unikać wykonywania zadań o złej jakości. Trzeba zmienić sposób myślenia. Działanie w polityce społecznej powinno cechować się brakiem błędów a nie osiągnięciem celów w granicach dopuszczalnych błędów w działaniu. Aby zapewnić jakość w działaniu należy zaangażować kierownictwo organizacji odpowiedzialnych za realizację polityki społecznej, powołać zespoły doskonalenia jakości, wprowadzić kryteria jakościowe, zwiększyć poprzez szkolenia świadomość wśród pracowników (wykonawców usług publicznych), czym jest jakość i dlaczego jest ona taka istotna dla polityki społecznej, określić cele i zachęcać pracowników do samodoskonalenia się. Pracownicy powinni informować kierownictwo o wszelkich trudnościach związanych z osiągnięciem jakości w pracy. Zdaniem A.V. Feigenbauma, aby osiągnąć wymierne efekty z wdrożenia TQM należy: 1) rozpoznać potrzeby klientów aby móc je zaspokajać i przewidywać kierunki ich zachowań; 2) wdrożyć działanie zorientowane na maksymalne zaspokojenie potrzeb klientów; 3) wprowadzić takie



rozwiązania techniczne, organizacyjne, które będą sprzyjać uzyskiwaniu dobrej jakości [Przybyła (red.), 2001, s. 390-391, Dobrowolski, 2017].

Wprowadzenie TQM w działalności organizacji realizujących politykę społeczną wpływa na ich funkcjonowanie, a zatem m.in. na ich strategię, politykę kadrową, styl kierowania. Wśród rozwiązań służących realizowaniu TQM należy wymienić cykl podstawowych operacji menedżera, który składa się z: wyznaczenia celu, organizowania, motywowania i informowania, pomiaru, rozwoju personelu. Kolejnym rozwiązaniem jest proces doskonalenia, który przybiera postać koła – ciągłego obiegu działań mających na celu ustawiczne doskonalenie jakości. W TQM wykorzystuje się techniki odroczonego wartościowania. TQM opiera się także na zarządzaniu procesami (doskonalenie procesu a nie funkcji, skoncentrowanie uwagi na efekcie końcowym, a nie poszczególnych czynnościach do niego prowadzących). W TQM wykorzystuje się również benchmarking [Przybyła (red.), 2001, s. 392-397].

Integralną częścią systemu zapewnienia jakości organizacji realizującej zadania polityki społecznej jest jego dokumentacja. Opisy powinny dotyczyć polityki i strategii jakości, mechanizmów kontroli, itp. Należy opracować księgę jakości, w której powinny znaleźć się informacje o polityce jakości, strukturze organizacyjnej, zadaniach i zakresach odpowiedzialności, charakterystyce wymaganych kwalifikacji pracowników na poszczególnych stanowiskach i stosowanych systemach motywacji. Informacje zawarte w księdze jakości mają charakter strategiczny, dający podstawy do TQM. Natomiast na poziomie taktycznym tworzone są procedury, które stanowią, kto, kiedy i w jaki sposób podejmuje działania na rzecz zapewnienia jakości działania. W końcu na szczeblu wykonawczym tworzone są instrukcje, które stanowią jak wykonać określone zadania [Licharski (red.), 1999, s. 286-287, Dobrowolski, 2017, s. 115].

Kolejną koncepcją jaką z powodzeniem można wykorzystać w realizacji polityki społecznej jest kaizen polegająca na ciągłym doskonaleniu. Jest to stałe poszukiwanie doskonałości. Podstawą kaizen jest przekonanie pracowników, że wszystko można zrobić jeszcze lepiej. Celem jest osiągnięcie takiego stanu, w którym każdy pracownik będzie mógł przez cały czas tworzyć wartość dodaną usługi publicznej. Proces poszukiwania i rozwiązywania problemów w metodzie kaizen obejmuje: 1) ciągłą obserwację i poszukiwanie problemów związanych z realizacją polityki społecznej; 2) analizę i definiowanie problemu; 3) poszukiwanie przyczyn; 4) przygotowanie rozwiązania; 5) wypróbowanie w praktyce rozwiązania, a jeśli rozwiązanie jest niewłaściwe ponowne przygotowanie rozwiązania; 6) wdrożenie i kontrolę wyników; 7) standaryzację [Mikuła, Pietruszka-Ortyl, Potocki, 2002, s. 144-146, Dobrowolski, 2017, s. 115-116].



Współczesne wyzwania przed jakimi stoi organizacja publiczna realizująca złożone zadania polityki społecznej nakazują zwrócić uwagę na koncepcję oparcia działania o wiedzę. Sedno organizacji uczącej się polega na zmianie systemu myślenia, z postrzegania siebie jako jednostki niezależnej od świata zewnętrznego na jednostkę związaną nierozzerwalnie z tym światem, z pozycji postrzegania problemów, jako błędów popełnionych przez innych ludzi lub wywołanych przez zewnętrzne sytuacje na postrzeganie, w jaki sposób nasze własne działania stwarza problemy, przed którymi stają inni. Ucząca się organizacja to miejsce, w którym ludzie ciągle odkrywają, w jaki sposób współtworzą otaczający ich świat [Senge, 1990, s. 12-13]. M. Pedler i K. Aspinwall charakteryzują koncepcję organizacji uczącej się przedstawioną przez S. Lance i P. Senge. Koncepcję tą nazwano RATIO, co oznacza: Role Clarity – czytelność ról, Acceptance of Change – akceptacja zmian, Teamwork – praca zespołowa, Innovation – innowacja, Output orientation – nastawienie na wyniki [Pedler, Aspinwall, 1999, s. 23, 57-59]. Stwierdzają, że przewaga organizacji opartej na wiedzy wynika z niekonwencjonalnego postrzegania procesów zachodzących w organizacji, a zatem stworzeniu alternatywnych scenariuszy działania, rozpatrywania różnych rozwiązań, odrzucaniu paradygmatów. Organizacja nie boi się eksperymentować z nowymi pomysłami i wykorzystuje własne doświadczenia. Oznacza to m.in., że organizacja dokonuje systematycznych przeglądów dotychczasowych dokonań i to zarówno tych, które przyniosły sukces, jak i tych, które zakończyły się porażką. Taka analiza pozwala uniknąć tych samych błędów bądź wykorzystać pozytywne doświadczenia do nowych projektów. Organizacja uczy się od innych wykorzystując założenia benchmarkingu. Organizacja oparta na wiedzy upowszechnia wiedzę poprzez szkolenia. Zagadnienie szkoleń, w tym identyfikacji potrzeb szkoleniowych omówiono w rozdziale poświęconym problematyce motywowania [Dobrowolski, 2017, s. 116-117].

Podstawą przekształcenia się organizacji realizującej zadania z zakresu polityki społecznej w „organizację uczącą się” jest stworzenie jej członkom warunków do pogłębiania wiedzy i wykorzystywania jej dla dobra organizacji i beneficjentów polityki społecznej. Można wyróżnić dwa podstawowe podejścia w doskonaleniu się organizacji. Podejście „perfekcyjne” polega na stałym doskonaleniu aktualnie realizowanych zadań. W otoczeniu burzliwym natomiast właściwe jest podejście „kreatywne”, które przejawia się w poszukiwaniu nowych sposobów zaspokajania dotychczasowych potrzeb, kreowaniu nowych potrzeb i reagowaniu na nie, analizowaniu nowych, ulepszonych sposobów realizacji zadań. Wśród cech organizacji uczącej się należy wymienić [Penc, 2000, Pedler, Aspinwall, 1999, Dobrowolski, 2017, s. 116-117]: otwartość na nowe doświadczenia, chęć podejmowania ryzyka przy reali-

zacji zadań publicznych, w celu jak najlepszego zaspokojenia potrzeb społecznych, dostosowanie procesu uczenia się do wymogów otoczenia i przyjętej strategii działania, działalności organizacji towarzyszy wysoki stopień wymiany informacji i doświadczeń pomiędzy jej członkami, organizacja podejmuje działania w celu wymiany doświadczeń z innymi organizacjami, w tym poprzez wspólne przedsięwzięcia, organizacja tworzy i ułatwia warunki do nauki. Zachęca swoich członków do samodoskonalenia się, procedury i procesy są postrzegane jako możliwe do modyfikowania w celu zaspokojenia potrzeb otoczenia i wymagań pracowników, system wynagradzania (podwyżki, nagrody pieniężne) jest ukierunkowany na osiągnięcie rezultatów, a zatem skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych, promowana jest kreatywność, innowacyjność wśród członków organizacji, a nie tylko przestrzeganie przepisów prawa.

Nadmieniono wcześniej, że zarządzanie organizacjami realizującymi zadania polityki społecznej wiąże się z podejmowaniem decyzji. W procesie podejmowania decyzji istnieje szereg podmiotów, które na różnym etapie i w różnym stopniu w nim współuczestniczą. Zwrócił na to uwagę dziesiątki lat temu H.A. Simon stwierdzając m.in., że w procesie podejmowania decyzji uczestniczy formalnie lub nieformalnie wiele podmiotów. Wkład podmiotu, który formalnie podjął decyzję, może okazać się niewielki [Simon, 1982, s. 373].

Nie jest efektywne, aby analizę dokumentacji w celu przyznania określonej osobie zasiłku okresowego przeprowadzał bezpośrednio wójt, czy burmistrz. Decydent polega zatem na podmiotach, które w procesie podejmowania decyzji odgrywają istotną rolę, mianowicie przetwarzają uzyskane informacje na oceny i wnioski, które przekazują dalej, pozostawiając w aktach sprawy informacji źródłowe. Powoduje to, że końcowy odbiorca (decydent) uzyskuje wysoce przetworzone informacje, a także, że istnieje asymetria informacji. Dotarcie przez decydenta do informacji pierwotnych, choć możliwe może być utrudnione, a przede wszystkim czasochłonne. Wielość, jak i umiejscowienie miejsc przetwarzania informacji w oceny i wnioski oddziałuje na podział wpływów w organizacji [March, Simon, 1964, s. 269]. Decydent musi zatem zapewnić sobie możliwość zweryfikowania rzetelności formułowanych ocen i wniosków, jeśli chce utrzymać realną, a nie tylko pozorną władzę decyzyjną.

W polityce społecznej można wyróżnić kilka etapów procesu podejmowania decyzji, przy czym stopień dekompozycji procesu decyzyjnego jest pochodną złożoności problemu wymagającego rozwiązania. Etapy te obejmują [Simon, 1982, s. 65]: rozpoznanie problemu, sformułowanie i przeanalizowanie możliwych wariantów rozwiązania problemu, wybór jednego wariantu rozwiązania problemu spośród in-

nych wariantów, ocena skutków podjętej decyzji. Przyjmując uogólnienie R.W. Griffina w procesie podejmowania decyzji w ramach polityki społecznej można wyróżnić sześć etapów: 1) zdefiniowanie sytuacji decyzyjnej, innymi słowy ustalenie, że problem istnieje; 2) identyfikacja możliwości rozwiązania problemu; 3) ocena wariantów rozwiązania problemu; 4) wybór najlepszego wariantu; 5) wdrożenie w życie wybranego wariantu rozwiązania problemu; 6) obserwacja i ocena skutków podjętej decyzji [Griffin, 1996, s. 274].

Należy mieć na uwadze, że decyzje podejmowane w ramach polityki społecznej powinny być racjonalne. Racjonalność w sensie rzeczowym oznacza przystosowanie do prawdy. Racjonalność w sensie metodologicznym oznacza postępowanie rozumne, według posiadanej wiedzy [Kotarbiński, 1975, s. 134]. Racjonalność metodologiczna w obszarze polityki społecznej jest pewnym ideałem. Decyzje podejmowane w rzeczywistości mogą być bardziej lub mniej zbliżone do tego ideału, choćby dlatego, że nie ma całkowitej pewności, że posiadane informacje na podstawie których podjęto decyzje są prawdziwe. Ponadto w procesie decyzyjnym decydent uwzględnia nie tylko fakty, ale także postulaty, opinie, sugestie [Simon, 1976, s. 135, 175-176].

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że organizacja, w tym wykonująca zadania publiczne realizuje tzw. wiązkę celów [Niestrój, 1996, s. 136; Zelek, 1999, s. 157, Dobrowolski, 2008], a cele nie muszą być spójne. Przeciwnie wzajemnie sprzeczne, co może wpłynąć na dryfowanie procesu decyzyjnego. Podjęcie trafnej decyzji w obszarze polityki społecznej jest zatem obarczone ryzykiem z uwagi na: wielość podmiotów uczestniczących w gromadzeniu i przekazywaniu informacji, możliwość realizacji własnych celów przez te podmioty, które nie muszą być zbieżne z celami ostatecznego decydenta lub organizacji, utrudnioną lub niemożliwą weryfikację wiarygodności informacji, nie możliwość dokładnego przewidzenia przyszłych warunków, które mogą odbiegać od warunków, jakie miały miejsce z chwilą podjęcia decyzji. Należy także zauważyć, że decyzja racjonalna rzeczowo (obiektywna) nie musi wcale być poprzedzona działaniami racjonalnymi metodologicznie. Na przykład, postępując wbrew znanym regułom, dzięki szczęśliwemu zbiegowi przypadków, można osiągnąć sukces [Pszczółowski, 1976, s. 93].

Z powyższych rozważań wynika, że podejmowanie decyzji w obszarze polityki społecznej zarówno indywidualnych, jak i organizacyjnych, opiera się bardziej na alternatywach zadowalających niż alternatywach optymalnych. Decydenci nie poszukują i nie wybierają decyzji najbardziej racjonalnych, lecz przede wszystkim decyzje ich zadowalające [March, Simon, 1964]. Idąc dalej tym tokiem wyводу można stwierdzić, że podejmowanie decyzji wyłącznie w oparciu o kryteria racjonal-

ności jest irracjonalne, gdyż ignoruje nieracjonalne aspekty społecznego zachowania [Blau, 1964, s. 58]. Z takiej perspektywy proces decyzyjny cechuje pewien inkrementalizm przejawiający się niekonsekwencją, doraźnością, blokowaniem interesów, kunktatorstwem. W efekcie decyzja jest próbą zadowolenia wszystkich beneficjentów polityki społecznej, stąd też unikane są radykalne rozwiązania, również poprzez usunięcie problemu, bez próby jego rozwiązania [Lindblom, 1959, s. 79-88, Antoszewski, Herbut, 1999, s. 178-179].

W biurokratycznym (organizacyjnym) modelu procesu decyzyjnego zakłada się, że struktura i charakter procesu może wpłynąć na treść decyzji [Heywood, 1998, s. 384]. Nie istnieje zatem jeden publiczny proces decydowania w ramach polityki społecznej, lecz wiele odrębnych procesów. W modelu wspólnoty programowej nacisk kładzie się na rolę wartości, przekonań w procesie podejmowania decyzji. Wartości, przekonania decydentów stają się kryterium oceny racjonalności działania. W skład wspólnoty programowej oddziałującej na proces podejmowania decyzji mogą wchodzić politycy, urzędnicy, eksperci, przedstawiciele świata nauki, dziennikarze i pozostali interesariusze [Smith, 1993, s. 67, Habuda (red.), 2000].

W świetle dotychczasowych rozważań można sformułować uogólnienie, że partykularyzmowi podejmowania decyzji w ramach polityki społecznej sprzyja słabość kontroli (społecznej, instytucjonalnej, funkcjonalnej) procesu decyzyjnego, a także złożoność struktury organizacji zaangażowanych w realizację tej polityki.

Proces decyzyjny rozpoczyna się od strukturyzacji problemu, a zatem wyboru jednego spośród wielu problemów, który powinien zostać rozwiązany. B.G. Peters [Peters, 1999, s. 218, 222-223] wyróżnia trzy układy powiązań pomiędzy grupami interesu a administracją. I tak, w tak zwanym liberalnym korporatyzmie pomimo przewagi, jaką mogą zyskać niektóre grupy interesu w kontaktach z administracją, istnieje możliwość przedstawienia swoich argumentów przez inne grupy interesu. W korporacyjnym układzie powiązań dochodzi do trwałych powiązań pomiędzy silnymi grupami interesu a administracją. Grupy interesu posiadają wpływ na bieg spraw publicznych ( tj. na proces inicjowania procesu decyzyjnego, ale także na pozostałe jego etapy). W układzie wspólnot dominuje pluralistyczny układ tworzenia polityki, a wpływ na decydentów jest możliwy poprzez konflikt, a nie jak w układzie korporacyjnym poprzez współpracę.

W drugim etapie procesu decyzyjnego, tj. przedstawienia propozycji rozwiązania problemu – istnieje konieczność wyboru podmiotów biorących udział w przygotowaniu propozycji rozwiązania problemu, a także opracowania samej propozycji rozwiązania problemu, co sprowadza się do wyboru jednego wariantu preferowanego spośród pozostałych wariantów. W tej fazie interesującym jest uzyskanie odpo-

wiedzi na pytania: Według jakich kryteriów dokonano wyboru podmiotów uczestniczących w wyborze propozycji rozwiązania problemu?, Kto opracował te kryteria?, Jakimi kryteriami kierowano się przy wyborze jednego spośród pozostałych wariantów rozwiązania problemu?, Czy pozostałe, nie wybrane warianty nie były przygotowane jedynie po to, by legitymizować wybór określonego wariantu? Relacje pomiędzy podmiotami biorącymi udział w wyborze propozycji rozwiązania problemu mogą posiadać charakter konsensualny, co oznacza, że poprzez negocjacje z różnymi podmiotami dochodzi do podjęcia decyzji. Istnieje także niekonsensualny sposób podejmowania decyzji, a zatem taki, w którym organy publiczne narzucają rozstrzygnięcia innym podmiotom życia publicznego [Dobrowolski, 2009, s. 165-175, Habuda (red.), 2000, s. 11-41,77-94].

W kolejnym etapie procesu decyzyjnego, tj. wprowadzenia decyzji w życie, za uważać należy, że będą w nim uczestniczyć przede wszystkim wykonawcy, a nie decydenci. Muszą oni, co wynika z wymogu racjonalności, posiadać w ramach obowiązującego prawa pewien zakres uprawnień dyskrecyjnych, przy czym nadmierne uprawnienia w tym zakresie mogą prowadzić do sytuacji, w której wykonanie zadań będzie odmienne od zakładanego [Ibidem].

Ostatni etap to ocena efektów implementacji decyzji. Decydent powinien posiadać aktualną i rzetelną wiedzę o zamierzonych i niezamierzonych skutkach swoich decyzji. Wiedza taka jest istotna, gdyż istnieje możliwość odejścia od dotychczasowego sposobu realizacji zadań publicznych. Brak takiej wiedzy lub jej asymetria na korzyść grup interesu powoduje, że mogą być wyolbrzymiane sporadyczne błędy, które zwykle towarzyszą implementacji decyzji, a pomijane będą pozytywne efekty podjętych decyzji. Uzasadnienie faktu, że proces decyzyjny wpływa na sposób realizacji polityki społecznej pozwala stwierdzić, że szczególnego znaczenia nabierają aksjologiczne uwarunkowania procesu decyzyjnego [Ibidem].

Decyzje racjonalne indywidualnie powinny być racjonalne z punktu widzenia całej organizacji realizującej zadania polityki społecznej. Ten postulat, choć trafny, wydaje się być trudny do realizacji. Istnieje bowiem zależność pomiędzy partykularyzmem podejmowania decyzji w ramach polityki społecznej, a strukturą decydenta. Im struktura ta jest bardziej rozbudowana, tym więcej jest punktów przetwarzania informacji i tym większy jest zakres możliwych oddziaływań różnych osób na proces podejmowania decyzji. Należy ponadto mieć na uwadze, że decydenci mogą w ogóle nie uwzględniać interesu publicznego podejmując decyzję. W takiej sytuacji uprawnienia decyzyjne będą wykorzystywane do pozorowania działań [Ibidem]. Kierunek, w jakim zmierza organizacja publiczna, w tym realizująca zadania polityki społecznej stanowi wypadkową działania wielu zmiennych społeczno-politycznych

i ekonomiczno-technicznych. Na decyzje decydentów wpływają oczekiwania o charakterze dyspozycyjnym formułowane przez decydentów wyższego szczebla, uwarunkowania prawne, ekonomiczne, społeczne, polityczne, media, organizacje społeczne, nieformalne grupy nacisku. Nie można wykluczyć, że pewne niedociągnięcia polityki społecznej będą pomijane lub pomniejszane w sprawozdaniach kierowanych do decydenta, w obawie o możliwość utraty zatrudnienia i przejścia z pozycji wykonawcy polityki do jej beneficjenta – np. osoby bezrobotnej. W prowadzonych rozważaniach należy uwzględnić jeszcze jedną zmienną – osobowość kierowników, ich reakcję na pobudzenie zmiennymi. Z pewnością można jeszcze zidentyfikować kolejne zmienne. Nie jest to jednak celem niniejszego opracowania, lecz zwrócenie uwagi, że kierunek działań podejmowanych w ramach polityki społecznej należy rozpatrywać, jako wynik optymalizacji zachowań decydenta przy danym układzie zmiennych [Dobrowolski, 2008, s. 164-166, Kieżun, 1998, s. 161-165].

#### **4. Wskaźniki polityki społecznej**

W każdym z wysokorozwiniętych państw, a zatem i w Polsce, ubóstwo jest zjawiskiem nie do zaakceptowania. Gospodarstwo domowe (a tym samym wszystkie osoby wchodzące w jego skład) zostaje uznane za ubogie (zagrożone ubóstwem), jeśli poziom jego wydatków (łącznie z wartością artykułów otrzymanych nieodpłatnie oraz pobranych z indywidualnego gospodarstwa rolnego, działki bądź z prowadzonej działalności na własny rachunek) jest niższy od wartości przyjętej za granicę ubóstwa.

Przy obliczaniu zasięgu ubóstwa obiektywnego Główny Urząd Statystyczny (GUS) uwzględnia następujące granice ubóstwa [GUS, 2013]: 1) relatywną granicę ubóstwa, tj. tj. 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych; 2) ustawową granicę ubóstwa, która zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej; 3) poziom minimum egzystencji, jako granicę ubóstwa skrajnego, gdzie minimum egzystencji uwzględnia jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia.

Oprócz jednowymiarowego podejścia, w którym zasięg ubóstwa określa się na podstawie dochodów lub wydatków gospodarstw domowych można także wyróżnić podejście wielowymiarowe, gdzie brane są pod uwagę trzy wymiary: 1) ubóstwo

dochodowe; 2) ubóstwo warunków życia; 3) ubóstwo braku równowagi budżetowej. Za ubogie pod względem dochodowym uznaje się te gospodarstwa domowe, w których miesięczny dochód pieniężny, jakim dysponowało gospodarstwo (w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie) był niższy od wartości uznanej za próg ubóstwa. Granicę (próg) ubóstwa przyjęto na poziomie 60% mediany dochodu ekwiwalentnego dla całego kraju [Ibidem].

Oceny zasięgu ubóstwa warunków życia dokonuje się na podstawie złożonego (agregatowego) wskaźnika złych warunków życia, składającego się z 30 częściowych wskaźników, tj. niezaspokojenia różnych potrzeb, tak o charakterze materialnym, jak i niematerialnym, uznanych przez większość społeczeństwa za niezbędne do normalnej egzystencji. Na przykład dotyczących powierzchni mieszkalnej przypadającej na jednego mieszkańca, wyposażenia w dobra trwałe. W Polsce przyjęto, że wystąpienie 10 negatywnych wskaźników spośród 30 przyjętych do obliczeń przesądza o zaliczeniu gospodarstwa do grupy o złych warunkach życia. [Ibidem]. Punktem wyjścia dla analizy ubóstwa braku równowagi budżetowej był złożony wskaźnik określający trudności budżetowe gospodarstw domowych, w tym zaległości w opłatach. Gospodarstwo domowe uznaje się za ubogie jeśli wystąpiły przynajmniej 4 z 7 uwzględnionych symptomów. [Ibidem].

Na terenie Unii Europejskiej stosuje się wskaźnik deprivacji materialnej, który określa stan zagrożenia społeczeństwa ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Przy obliczeniu wskaźnika deprivacji materialnej bierze się pod uwagę brak możliwości zaspokojenia przez osoby potrzeb, uznanych w krajach członkowskich UE za elementarne. Wskaźnik osób zagrożonych pogłębioną deprivacją materialną to odsetek osób w gospodarstwach domowych, deklarujących brak możliwości zaspokojenia, ze względów finansowych, co najmniej 4 z 9 niżej wymienionych potrzeb:

- 1) deklaracja braku środków finansowych na sfinansowanie tygodniowego wyjazdu wszystkich członków gospodarstwa domowego na wypoczynek raz w roku;
- 2) deklaracja braku możliwości, z powodu wyłącznie finansowych (a zatem nie światopoglądowych) jedzenia mięsa, ryb, lub wegetariańskiego odpowiednika, co drugi dzień;
- 3) deklaracja braku możliwości ogrzewania mieszkania stosownie do potrzeb;
- 4) brak możliwości pokrycia niespodziewanego wydatku (w wysokości odpowiadającej miesięcznej wartości przyjętej w danym kraju granicy ubóstwa relatywnego);
- 5) zaległości w terminowym regulowaniu opłat mieszkaniowych, spłat kredytów;
- 6) brak w gospodarstwie domowym telewizora kolorowego;
- 7) brak w gospodarstwie domowym samochodu;
- 8) brak w gospodarstwie domowym pralki;
- 9) brak w gospodarstwie domowym telefonu (stacjonarnego lub komórkowego) [GUS, 2013, s. 41].

Odnotować należy, że wspomniane wyżej potrzeby przyjęte jako podstawowe-



we w krajach Unii Europejskiej, w niektórych przypadkach są wysoce nieosiągalne w innych krajach, na przykład w niektórych krajach afrykańskich. Stąd też można sformułować uogólnienie, że unijny wskaźnik deprivacji materialnej cechuje relatywizm.

Interesujące dane o poziomie życia w Polsce, pozwalające także na analizę przyjętych wskaźników polityki społecznej, można odnaleźć w opracowaniu GUS pn. „Jakość życia w Polsce. Edycja 2016”. Wynika z niego, że przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny, będący sumą bieżących dochodów gospodarstwa domowego z poszczególnych źródeł pomniejszoną o zaliczki na podatek dochodowy oraz o składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, wynosił w Polsce w 2015 r. 1.771 zł. W skład dochodu rozporzadzalnego wchodziły dochody pieniężne i niepieniężne, w tym spożycie naturalne oraz towary i usługi otrzymane nieodpłatnie. Wskaźnik prezentowany jest w przeliczeniu na jednostkę ekwiwalentną z zastosowaniem oryginalnej skali ekwiwalentności OECD. Skale ekwiwalentności pozwalają na porównanie gospodarstw domowych o różnym składzie demograficznym, tj. ze względu na liczbę osób i ich wiek [GUS, 2016, s. 6].

Odpowiedź na pytanie, czy wysokość przeciętnego miesięcznego dochodu rozporzadzalnego jest odpowiednia w ocenie Polaków, zawsze będzie nacechowana relatywizmem. Należy zwrócić uwagę na ceny podstawowych artykułów pierwszej potrzeby, ceny energii, w tym paliwa samochodowego. Udział wydatków na żywność i napoje bezalkoholowe w wydatkach ogółem wynosił 24,0 %, zaś udział wydatków na utrzymanie mieszkania w wydatkach ogółem 20,1 %. Odnotować jednakże należy, że w stosunku do 2004 r. nastąpiła pewna poprawa. W 2004 r. bowiem na te wydatki przeznaczano 27,8 % ogółu wydatków. W przypadku wydatków na utrzymanie mieszkania, zakup nośników energii, sytuacja w 2015 r. nie zmieniła się od 2004 r.<sup>4</sup>.

W 2015 r. dochód rozporzadzalny na osobę wyższy od średniej krajowej wystąpił w pięciu województwach: mazowieckim, dolnośląskim, zachodniopomorskim, śląskim i lubuskim. Podobnie jak w roku poprzednim, zdecydowanie najwyższymi przeciętnymi dochodami na 1 osobę dysponowały gospodarstwa domowe z województwa mazowieckiego (1756 zł) i były one o 26,7 punktów procentowych wyższe niż przeciętny krajowy dochód na osobę. Najniższe dochody zarejestrowano natomiast w województwie podkarpackim (1082 zł) - plasowały się one o 22 punkty procentowe poniżej średniej krajowej. Rozpiętość pomiędzy najwyższym a najniż-

---

<sup>4</sup> <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/sytuacja-gospodarstw-domowych-w-2015-roku-w-swietle-wynikow-badania-budzetow-gospodarstw-domowych,3,15.html> [dostęp: 14.01.2017].



szym średnim dochodem na osobę w województwach w 2015 r. wyniosła 48,7 punktów procentowych (w 2014 r. - 48,5 punktów procentowych). Przeciętne miesięczne wydatki powyżej średniej dla Polski w 2015 r. odnotowano w pięciu województwach z wyższym niż przeciętny dla Polski dochodem rozporządzalnym: mazowieckim, dolnośląskim, śląskim, lubuskim i zachodniopomorskim, a także w województwach łódzkim i opolskim. W województwie mazowieckim przeciętne miesięczne wydatki na osobę, tak jak i w roku poprzednim, były wyższe niż przeciętne dla Polski ogółem o 25,6 punktów procentowych. Najniższe przeciętne wydatki na 1 osobę odnotowano w województwie świętokrzyskim – mniejsze o 17,2 punktów procentowych od średniej dla całego kraju. W najgorszej sytuacji materialnej były małżeństwa posiadające troje lub większą liczbę dzieci na utrzymaniu, których przeciętny dochód rozporządzalny na osobę był niższy o 39,4 punktów procentowych, a wydatki na osobę były niższe o 35,4 punktów procentowych niż średnia krajowa [GUS, 2016, *Ibidem*].

Brak pieniędzy na zakup żywności (odsetek gospodarstw domowych, w których – z powodów finansowych – nie wszystkie osoby dorosłe mogły pozwolić sobie na jedzenie mięsa, drobiu, ryb lub wegetariańskich odpowiedników oraz świeżych owoców i warzyw co drugi dzień) stwierdzono w 2015 r. w 5,4 % ogółu gospodarstw domowych, zaś brak pieniędzy na przynajmniej jeden tydzień wakacji raz w roku (odsetek gospodarstw domowych, w których – z powodów finansowych – nie wszystkie osoby dorosłe mogły sobie pozwolić na przynajmniej jeden tydzień wakacji, tj. wyjazd poza miejsce zamieszkania niezależnie od pory roku raz w roku) stwierdzono w 2015 r. w przypadku 37,9 % ogółu gospodarstw domowych [GUS, 2016, s. 6].

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem skrajnym (odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków obejmujących również wartość artykułów otrzymanych bezpłatnie oraz wartość spożycia naturalnego był niższy od przyjętej granicy ubóstwa skrajnego tzw. minimum egzystencji obliczanego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS) i uwzględniającego jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia) wynosił w 2015 r. 6,5 % [*Ibidem*].

Nierówność w rozkładzie dochodów gospodarstw domowych można zwymiarować wskaźnikami spójności społecznej [GUS, 2013, s. 24-25]: współczynnikiem Giniego; wskaźnikiem nierówności rozkładu dochodów S80/S20, tj. tzw. wskaźnikiem kwintylowego zróżnicowania dochodów; wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych; wskaźnikiem głębokości

ubóstwa; wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem bez uwzględnienia w dochodach transferów społecznych, stanowią wskaźniki spójności społecznej.

Zanim owe wskaźniki zostaną scharakteryzowane należy zdefiniować pojęcie gospodarstwa domowego. Jest to zespół osób spokrewnionych ze sobą lub niespokrewnionych, mieszkających razem i wspólnie utrzymujących się (gospodarstwo domowe wieloosobowe) lub osoba utrzymująca się samodzielnie, bez względu na to, czy mieszka sama, czy też z innymi osobami (gospodarstwo domowe jednoosobowe). Członkowie rodziny mieszkający wspólnie, ale utrzymujący się oddzielnie, tworzą odrębne gospodarstwa domowe. Wielkość gospodarstwa domowego jest określana liczbą osób wchodzących w jego skład [GUS, 2008, s. 29].

Skala współczynnika Giniego wyrażona w procentach jest zawarta w przedziale od 0 do 100. W przypadku, gdy wartość wskaźnika wynosi 0 proc., oznacza to, że wszyscy ludzie uzyskują takie same dochody. Odczyt współczynnika Giniego należy interpretować następująco: im jest wyższy poziom współczynnika Giniego tym nierówności w dochodach w danym kraju są większe<sup>5</sup>. Z kolei nierówność rozkładu dochodów S80/S20 (wskaźnik zróżnicowania kwintylowego) to stosunek sumy dochodów uzyskanych przez 20% osób o najwyższym poziomie dochodów (najwyższy kwintyl) do sumy dochodów uzyskanych przez 20% osób o najniższym poziomie dochodów (najniższy kwintyl). Kwantyl rzędu 1/2 to inaczej mediana. Kwantyle rzędu 1/4, 2/4, 3/4 są inaczej nazywane kwartylami. Kwantyle rzędu 1/5, 2/5, 3/5, 4/5 to inaczej kwintyle. Kwantyle rzędu 1/10, 2/10, ..., 9/10 to inaczej decyle. Kwantyle rzędu 1/100, 2/100, ..., 99/100 to inaczej percentyle. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych określa odsetek osób, których dochód ekwiwalentny do dyspozycji (po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych) jest niższy od granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 60 % mediany ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji. Głębokość ubóstwa (w odniesieniu do mediany) to różnica między medianą dochodów osób ubogich a granicą ubóstwa, wyrażona jako procent granicy ubóstwa. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem bez uwzględnienia w dochodach transferów społecznych to procent osób, których: 1) dochód ekwiwalentny do dyspozycji bez uwzględnienia w nim transferów społecznych innych niż świadczenia związane z wiekiem oraz renty rodzinne, jest niższy od granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 60 % mediany ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji; 2) dochód ekwiwalentny do dyspozycji bez uwzględnienia w nim ogółu transferów społecznych (łącznie ze świadczeniami związanymi z wie-

---

<sup>5</sup><http://finansopedia.forsal.pl/encyklopedia/inne/hasla/912298,wspolczynnik-giniego.html>  
21.01.2017]

[dostęp:

kiem oraz rentami rodzinnymi) jest niższy od granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 60 % mediany ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji [GUS, 2008, s. 33].

Z raportu GUS wynika, że w 2015 r. ubóstwa skrajnego doświadczyła co piętnasta osoba w Polsce, natomiast ubóstwa relatywnego prawie co szósta osoba (odpowiednio: ok. 7 % oraz ok. 16 % osób w gospodarstwach domowych)<sup>6</sup>. Wskaźnik ubóstwa ustawowego pozostał w latach 2014-2015 na tym samym poziomie, osiągając wartość około 12 %. Zmniejszenie zasięgu ubóstwa w Polsce w 2015 r. dotyczyło większości analizowanych grup ludności. Największą poprawę odnotowano wśród gospodarstw domowych osób utrzymujących się z niezarobkowych źródeł (innych niż emerytury i renty), wśród rodzin wielodzietnych (z 4 lub większą liczbą dzieci na utrzymaniu) oraz wśród mieszkańców najmniejszych miast, o liczbie ludności nieprzekraczającej 20 tys. osób. Wyraźny wzrost zasięgu ubóstwa zaobserwowano natomiast w gospodarstwach domowych utrzymujących się z rolnictwa [GUS, 2015, s. 2]<sup>7</sup>. Ze względu na typ gospodarstwa domowego, grupę najbardziej zagrożoną ubóstwem stanowiły rodziny wielodzietne. W 2015 r. poniżej minimum egzystencji żyła co jedenasta osoba w gospodarstwach małżeństw z 3 dziećmi oraz co szósta osoba w gospodarstwach małżeństw z 4 lub większą liczbą dziećmi [GUS, 2015, s. 3].

Odnotować należy, że wprowadzenie w Polsce tzw. „programu 500 +” na które wydatkowano ponad 20 mld zł przyniosło pewne pozytywne efekty. Mianowicie, o 70 % zmniejszyła się liczba dzieci żyjących w skrajnym ubóstwie. W 2015 r. takich dzieci odnotowano 623 tys., zaś pod koniec 2016 r. około 187 tys. Jednocześnie też, „zaledwie w jednym na sto przypadków osoby otrzymujące pieniądze z programu Rodzina 500 plus skłonne są z tego powodu zmniejszyć wymiar pracy. Informację taką podało Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powołując się na dane z badań CBOS. Zapowiedzi całkowitej rezygnacji z pracy przez ankietowanych, bądź ich partnerów nie odnotowano, wręcz przeciwnie – w pięciu na 100 przypadkach respondenci stwierdzili, że ze względu na pobieranie świadczenia zamierzają podjąć pracę (zamiar taki dotyczy także 3 procent ich partnerów). Niemal co trzeci z ankietowanych (30 proc.) przyznał, że pieniądze z 500 plus mają decydujące znaczenie dla domowego budżetu. Na co są przeznaczane? Najczęściej na odzież (31 proc.), obuwie (29 proc.), wakacyjne wyjazdy (22 proc.), książki lub pomoce edukacyjne (20 proc.), bądź dodatkowe zajęcia dla dzieci (20 proc.). Ponad jedna czwarta ankietowanych stwierdziła, że pieniądze z 500 plus są lokowane

---

<sup>6</sup> <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2015-r-,14,3.html> [dostęp: 24.01.2017].

<sup>7</sup> <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2015-r-,14,3.html> [dostęp: 24.01.2017].

w obligacje, lokaty, bądź odkładane na odrębnym rachunku oszczędnościowych, zaś 24 proc. przyznało się do oszczędzania w innym sposób. W sporadycznych przypadkach inwestowali w akcje, jednostki funduszy inwestycyjnych (1 proc.), bądź przeznaczali na polisę ubezpieczeniową, posagową dla dziecka (5 proc.)<sup>8</sup>.

Wskaźnikiem pomocniczym w ocenie stopnia zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest wskaźnik niskiej intensywności pracy w gospodarstwie domowym. Wskaźnik ten określa odsetek osób w wieku 0-59 lat mieszkających w gospodarstwach domowych, w których osoby dorosłe w wieku 18-59 lat, przepracowały w roku poprzedzającym badanie mniej niż 20% ich potencjalnego, pełnego czasu pracy [GUS, 2013, s. 44].

Jak wyglądała sytuacja w Polsce w 2015 r. w zakresie głównej aktywności, pracy? Z analiz GUS wynika, że wskaźnik zatrudnienia (procentowy udział osób pracujących ogółem lub danej grupy w ogólnej liczbie ludności w wieku 15 lat i więcej ogółem lub danej grupy) wynosił 51,9 %, stopa bezrobocia, tj. procentowy udział osób bezrobotnych (ogółem lub danej grupy) w liczbie ludności aktywnej zawodowo (ogółem lub danej grupy) wynosiła 7, 5 %, ale stopa bezrobocia długotrwałego, a zatem procentowy udział osób bezrobotnych poszukujących pracy przez okres 13 miesięcy i więcej w liczbie ludności aktywnej zawodowo już tylko 2,4 % [GUS, 2016, s. 8]. W IV kwartale 2016 r. ludność aktywna zawodowo w wieku 15 lat i więcej liczyła 17,3 mln osób, zaś populacja osób bezrobotnych liczyła 958 tys. Stopa bezrobocia ogółem wyniosła 5,5% i była najniższa od maja 1992 r. (tj. od początku prowadzenia Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności)<sup>9</sup>. Taka sytuacja jest następstwem nieustannego rozwoju polskiej gospodarki, a co za tym idzie tworzenia nowych miejsc pracy, ale także wynika z możliwości znalezienia zatrudnienia w innych krajach europejskich.

Wśród pozostałych parametrów charakteryzujących analizowany rodzaj aktywności społecznej – pracę należy wymienić odsetek pracowników najemnych pracujących na podstawie umowy na czas określony w stosunku do pracujących ogółem. W 2015 r. wynosił on 28 %. Mediana wynagrodzeń (wartość, która oznacza, że połowa zatrudnionych zarabia nie więcej niż tę kwotę, a połowa – nie mniej. Podana wartość dotyczy miesięcznych wynagrodzeń ogółem brutto) wynosiła w październiku 2014 r. 3.292 zł, a mediana świadczeń emerytalnych (dane za marzec 2016 r.) 1.834 zł [Ibidem]. Nie ulega wątpliwości, że odpływ Polaków z kraju można zatrzy-

---

<sup>8</sup> <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/cbos-zapytal-o-efekty-programu-rodzina-500-plus.85941.html> [dostęp: 16.01.2017].

<sup>9</sup> GUS, Aktywność ekonomiczna ludności Polski. IV kwartał 2016 r., GUS Warszawa 2017 <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-iv-kwartał-2016-roku,4,23.html#> [dostęp: 02.06.2017].

mać znacznym podwyższeniem wynagrodzeń. Nigdy nie zadowolili się wszystkich, ale przy obecnie otrzymującym się poziom cen towarów i usług najniższe wynagrodzenie w wysokości netto 6.000 zł byłoby zachętą do pozostania w Polsce, jak wynika z wywiadów i analizy informacji z mediów elektronicznych. Nie jest to jednak możliwe bez poprawy wydajności pracy, lepszego zorganizowania administracji i redukcji zbędnych wydatków, a przede wszystkim eksportu opartego na innowacji i bardzo wysokiej jakości wyrobów oraz usług.

Przedstawione przez Komisję Europejską (Komisję) dane o sytuacji w Polsce mogą częściowo niepokoić. Wprawdzie popyt krajowy był dobry a stopa bezrobocia, jak na warunki polskie rekordowo niska. Jednak kolejne wskaźniki nie są już tak doskonałe. Niepokoić może efektywność VAT<sup>10</sup>. Również uczestnictwo kobiet w rynku pracy zostało przez Komisję Europejską ocenione krytycznie. Napotyka ono na przeszkody z powodu nadal ograniczonej, choć znacznie lepszej niż kiedyś, dostępności usług opieki nad dziećmi edukacji przedszkolnej. Okres aktywności zawodowej kobiet (29,6 roku w porównaniu z 34,7 roku w przypadku mężczyzn) wciąż jest krótki, co niekorzystnie wpływa na przykład na uprawnienia emerytalne kobiet. Niski jest też współczynnik aktywności zawodowej pracowników w starszym wieku, jak również utrudniona aktywność zawodowa osób młodych [Ibidem].

W Polsce utrzymuje się segmentacja rynku pracy. Odsetek osób zatrudnionych na czas określony jest wysoki. Odnotować należy, iż w 2013 r. odsetek takich osób był prawie dwukrotnie większy niż w krajach UE. Równie krytycznie Komisja Europejska ocenia kształcenie i szkolenie zawodowe oraz kształcenie wyższe stwierdzając, że kształcenie i szkolenie zawodowe jest niedostatecznie dostosowane do potrzeb rynku pracy. Przytacza jako dowód na poparcie tej konstatacji dane GUS, z których wynika, że w 2014 r. stopa bezrobocia wśród absolwentów techników i szkół policealnych wyniosła 35,5 %, zaś wśród absolwentów zasadniczych szkół zawodowych – 43,5 % (w przypadku absolwentów szkół wyższych wskaźnik ten wynosił 19,9 %). Komisja stwierdza także, że w Polsce rośnie liczba wysoko wykwalifikowanych pracowników, którzy wykonują prace wymagające jedynie średnich lub niskich umiejętności, co świadczy o niedopasowaniu kwalifikacji do potrzeb rynku pracy. Brakuje skutecznego poradnictwa zawodowego, a absolwenci nie dysponują kompetencjami potrzebnymi na rynku pracy. Na poparcie tej konstatacji Komisja przytacza dane Eurostatu, z których wynika, że odsetek osób wykonujących pracę poniżej poziomu swoich kwalifikacji wzrósł z 11 % do 19 % w latach 2002-2012 – najwięcej w całej UE. Komisja zauważa również, że niewielka regionalna i zawodowa mobilność pracowników na terenie Polski wciąż stanowi wyzwanie strukturalne

---

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_poland\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_poland_pl.pdf) [dostęp: 24.01.2017].

dla rynku pracy. W niektórych regionach Polski utrudnienia w mobilności wewnętrznej (zarówno geograficznej, jak i sektorowej) skutkują brakami oraz niedopasowaniem podaży i popytu na rynku pracy, a także niewłaściwą alokacją zasobów ludzkich [Ibidem]. Z tego punktu widzenia pozytywnie należy ocenić rządowe plany budowy tanich mieszkań czynszowych. Dobrze rozwinięta sieć połączeń między miastami i tanie mieszkania mogą wpłynąć pozytywnie na mobilność Polaków.

Z pewnością niepokoić powinna prognoza demograficzna na lata 2003-2030 opracowana przez Główny Urząd Statystyczny. Zakłada wzrost wskaźnika obciążenia demograficznego (liczba osób w wieku nieprodukcyjnym – przed i poprodukcyjnym w stosunku do 100 osób). Wzrosnie liczba osób w wieku ponad 65 lat o 70 punktów procentowych w stosunku do 2003 r. Interesująca jest też prognoza struktury wydatków socjalnych. Zakłada ona nieznaczny wzrost wydatków na emerytury w wydatkach społecznych w Polsce do 35,6 % w 2020 r. oraz spadek wydatków na renty rodzinne i z tytułu niezdolności do pracy, jak też wydatków na bezrobocie. Wzrosną natomiast wydatki na opiekę zdrowotną do 25,4 %, co jest oczywiste, jeśli uwzględni się skutki procesu zmiany struktury demograficznej Polski<sup>11</sup>. W 2050 r. liczba ludności Polski wyniesie 33 mln 951 tys. W porównaniu do stanu w roku bazowym 2013 oznacza to zmniejszenie liczby ludności o 4,55 miliona tj. o 12 %.

Oprócz ujemnego przyrostu naturalnego nastąpią dalsze niekorzystne z zmiany w strukturze ludności według wieku oraz zmniejszanie się liczebności kobiet w wieku rozrodczym. Osoby w wieku 65 lat i więcej życia będą stanowiły prawie 1/3 populacji, a ich liczba wzrosnie o 5,4 miliona w porównaniu do 2013 r. Z kolei kobiety w wieku rozrodczym w 2050 r. w będą stanowiły jedynie 62 % stanu z roku wejściowego<sup>12</sup>. Zgodnie z przyjętymi założeniami w okresie objętym prognozą przeciętne trwanie życia będzie nadal wydłużało się, osiągając w 2050 r. wartości większe od obecnie notowanych o 9 lat dla mężczyzn i 6 lat dla kobiet. W miastach mężczyźni będą dożywali wieku 82,5 lat, kobiety 87,5 lat, natomiast na wsi odpowiednio 81,6 i 87,4 lat [Ibidem].

Polacy najbardziej cenią w swoim życiu takie wartości, jak: zdrowie, rodzinę, szczęście rodzinne, poczucie stabilizacji. Operacjonalizacja celów polityki społecznej może zatem uwzględniać i powinna owe wartości w życiu Polaków. Odnotować jednakże należy, że proces tworzenia i wdrażania polityki społecznej ma charakter interpretatywny. Oznacza to, że zamiast uporządkowanego obiektywnego przewidywania zmian dochodzi do interpretowania i wprowadzania zmian w następstwie

---

<sup>11</sup> <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-na-lata-2003-2030,1,2.html> [dostęp: 21.01.2017].

<sup>12</sup> <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-na-lata-2014-2050-opracowana-2014-r-,1,5.html> [dostęp: 21.01.2017].

zdarzeń często emergentnych. Wprowadzane zmiany są wynikiem ograniczonej racjonalności i tworem kulturowym, z określonymi zachowaniami, a czynniki emocjonalne i intuicyjne mają zgodnie z założeniem A.R. Damasio znaczący udział w selekcji wariantów decyzyjnych [Sułkowski, 2012, s. 214-216]<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Wartości i zaufanie społeczne w Polsce, GUS <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/wartosci-i-zaufanie-spooleczne-w-polsce-w-2015-r-21,1.html> [dostęp: 16.01.2017].



## 5. Patologie polityki społecznej

Z perspektywy nauk o zarządzaniu patologia polityki społecznej<sup>14</sup> to względnie trwała, jak zauważa W. Kieżun, niesprawność organizacji, która powoduje marnotrawstwo przekraczające granice społecznej tolerancji. Zawężającą do sfery zarządzania zasobami ludzkimi tawestacją powyższej definicji jest uogólnienie, że patologia organizacji to zakłócenie w działaniu uznanym na wzorec, stanowiące hamulec w rozwoju kompetencji [Listwan, Witkowski 2008]. To sytuacja, w której zachodzi dysharmonia pomiędzy elementami strukturalnymi, socjologicznymi, psychologicznymi [Stelmach 2010, s. 16]. Jej konsekwencją może być deprivacja, prowadząca do destruktywnych działań zarówno jednostek, jaki grup społecznych.

Patologia stanowi zatem przeciwieństwo sprawności pojmowanej przez T. Kotarbińskiego jako ogół walorów praktycznych działania, czyli pozytywnie ocenianych cech. Teoretyczne uogólnienie sformułowane przez W. Kieżuna cechuje pewien relatywizm, a analiza definicji rodzi pytania o charakterze ontologiczno-epistemologicznym, na przykład o granice społecznej tolerancji patologii polityki społecznej oraz ich zmienność.

Patologia polityki społecznej to pewien rodzaj rzeczywistości związanej z gromadzeniem lub wydatkowaniem środków finansowych, przepływem informacyjnym, motywowaniem pracowników organizacji publicznych i pozostałych świadczących usługi społeczne, obiektywnej i niezależnej albo podmiotowo zdeterminowanej, przy czym granice społecznej tolerancji dla jej skutków mogą być odmiennie postrzegane przez określonych interesariuszy, czy całe społeczności. Na przykład, z punktu widzenia beneficjentów pomocy społecznej, wymagania ośrodków pomocy społecznej mogą być traktowane jako przejaw biurokracji. Z kolei punktu widzenia podatników, wymagania stawiane przez ośrodki pomocy społecznej mogą być zbyt małe, a samo zachowanie urzędników definiowane jako zrutynizowane. Przykładem patologii jest działalność niektórych domów pomocy społecznej, w których podopieczni są zaniedbywani a nawet dręczeni i poniżani<sup>15</sup>.

Analiza pojęcia patologii polityki społecznej pozwala zatem na sformułowanie uogólnienia, że o patologii może być mowa w sytuacji takich oddziaływań, które negatywnie wpływają na, uznaną przez większość interesariuszy, prawidłową realizację zadań publicznych. Względnie trwała niesprawność odnosi się do działania

---

<sup>14</sup> W tej części opracowania wykorzystano: Z. Dobrowolski, *Patologie organizacji. Kierunki przeciwdziałania* [w:] Z. Dobrowolski, G. Ignatowski, Ł. Sułkowski, *Oblicza patologii*, Difin Warszawa 2015, s. 58-67.

<sup>15</sup> <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/1042032,domy-przemocy-spoecznej-podopieczny-staje-sie-przedmiotem.html> [dostęp: 03.06.2017].



powtarzalnego. Patologia polityki społecznej to dysfunkcjonalność jej zorganizowania, przejawiająca się niedostosowaniem sposobu zorganizowania oraz rezultatów działania do potrzeb ludzkich w określonym przedziale czasu.

Do desygnatów dysfunkcjonalności polityki społecznej oraz organizacji ją realizujących należy zaliczyć: przerosty więzi nieformalnych oraz niesprawność obiegu informacji. Mogą one prowadzić do nieprawidłowego ustalenia kierunków polityki społecznej, a co za tym idzie finansowania zadań, które nie muszą być priorytetowe z punktu widzenia określonych grup beneficjentów tejże polityki.

Desygnatem dysfunkcjonalności jest także alienacja, a jej konsekwencją nie tylko oligarchizacja, a zatem tworzenie elit oderwanych od pozostałych członków organizacji, ale też atrofia lub aberracja dyskursu publicznego, czego dowodem jest na przykład prowadzenie dyskursu w sprawach polityki społecznej bez najbardziej zainteresowanych jej efektami. Wśród innych desygnatów należy wymienić rytualizm, formalizm, konformizm, wyuczoną nieudolność, psychozę polegającą na nabyciu specyficznych uprzedzeń, antypatię [Bolesta-Kukułka 2003, ss. 228, 247-248, Stelmach 2010, s. 13, za Podgórecki 1974, s. 61].

Wyuczona nieudolność może być następstwem legalizmu. Dbalność o przestrzeganie prawa nie jest błędem. Przeciwnie, jest jednym z walorów sprawności. Legalizm może jednakże prowadzić do konformizmu i rutyny, gdy przestrzeganie przepisu staje się wartością nadrzędną nad innymi celami działania. Sprzyjać temu może sposób zorganizowania, na przykład administracyjnej działalności. Skuteczność działania organizacji realizujących zadania z zakresu polityki społecznej wymaga niezawodnej reakcji na bodziec, czemu sprzyja przestrzeganie przepisów prawa. Jednakże cel - przestrzeganie przepisów prawa może się stać dominującym w odniesieniu do innych wartości. Nastęstwem takiej sytuacji jest trudność w szybkim przystosowaniu się do specyficznych warunków, nieprzewidzianych przez legislaturę [Merton 1982, s. 260].

Jednym z rozwiązań, które ma w założeniu przeciwdziałać występowaniu legalizmu jest stworzenie i implementowanie w organizacjach kodeksu etyki. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2005 r. w sprawie standardów kształcenia w kolegiach pracowników służb społecznych (Dz. U. Nr 62, poz. 555) określa wymagania dotyczące m.in. realizowania planów nauczania, przedmioty kształcenia oraz treści programowe. Wśród nich przewidziano 60 godzin etyki. Kodeks etyczny pracowników socjalnych i pracowników pomocy społecznej to zbiór deklaracji często trafnych, zakazujących konfliktu interesów, czy wskazujących na potrzebę realizacji zadań z jak najlepszą wolą. Zawierają jednakże sformułowania nie w pełni zrozumiałe, na przykład o klientach zamiast o beneficjentach polityki

społecznej<sup>16</sup>. Ponadto brak jest systemu ustawicznego doskonalenia zachowań etycznych pracowników realizujących zadania z zakresu polityki społecznej.

Konsekwencją, jak i przyczyną patologii organizacji może być anomia a zatem, jak zauważa E. Durkheim, taka sytuacja, w na masową skalę zatracana jest zdolność odróżniania dobra od zła [Stelmach 2010, s. 19] lub taki stan, w którym naruszenie norm pozostaje bezkarne [Dahrendorf 1993, s. 255]. Implicite, skutecznym rozwiązaniem o charakterze prewencyjnym jest nieuchronność kary i szybkość podjętych działań w sytuacji naruszenia norm. Takie podejście sprzyja budowaniu równowagi instytucjonalnej.

Wśród przyczyn patologii polityki społecznej wyróżnia się także niewłaściwe relacje w organizacjach świadczących usługi publiczne w tym zakresie. W szczególności dotyczy to takich zjawisk, jak: [Stelmach 2010, s. 18, Laszczak 1999, s. 51, Bolesta-Kukułka 2003, s. 247, 248, 228] neurotyczne pożądanie władzy, ograniczone zaufanie, sztuczność zachowań, redukcję zainteresowań potrzebami psychologicznymi, zanik zachowań altruistycznych i empatycznych, zanik dialogu, konflikt ról. Przyczyny występowania patologii mogą zatem stanowić nie tylko przedmiot zainteresowania nauk o zarządzaniu, ale także na przykład kognitywistyki subsymbolicznej bazującej głównie na wyjaśnianiu procesów myślowych.

Patologia polityki społecznej może być katalizowana poprzez deformację strumienia przepływu informacji, w tym następstwie oddziaływań hierarchicznych. Defekt w przepływie informacji może być skutkiem umyślnie nieprawidłowo zakodowanej przez nadawcę informacji, nieprawidłowego zorganizowania ogniw kanału łączności, a także błędnego rozkodowania informacji przez odbiorcę.

Asymetria informacji stanowi przyczynę deformacji w rachunku ekonomicznym podmiotów transakcji, a z perspektywy makroorganizacji prowadzi do nieefektywnej alokacji zasobów. Działaniem ograniczającym możliwość wystąpienia asymetrii informacji na przykład dezintermediacja informacji, a zatem zniesienie pośredników, jak też despacjalizacja, a zatem minimalizacja roli czynnika przestrzennego w obiegu informacji, w tym poprzez uproszczenie struktur organizacyjnych. Zastosowanie Internetu jako narzędzia informacyjnego, choć ułatwia przepływ informacji, nie zapobiega wszystkim negatywnym zjawiskom. Przeciwnie, katalizuje inne, w tym na przykład, stanowiąc narzędzie zorganizowanego oddziaływania na opinię publiczną poprzez formułowanie określonych opinii na portalach społecznościowych.

Konsekwencją, jak też przyczyną patologii organizacji jest korupcja, będąca dysfunkcją społeczną. Prowadząc do podważenia zasady konstytucyjnej równości obywateli, przyczynia się do utraty zaufania w stosunku do instytucji życia publicz-

---

<sup>16</sup> [http://federacja-socjalnych.pl/images/PDF/kodeks\\_etyczny.pdf](http://federacja-socjalnych.pl/images/PDF/kodeks_etyczny.pdf) [dostęp: 02.06.2017].

nego, co może prowadzić do podważenia podstawy rządów prawa, w tym dyscypliny podatkowej, poszanowania relacji umownych, a ostatecznie nawet samej idei makrostruktury - państwa. Korupcja katalizuje inne niebezpieczne zjawiska, jak pranie pieniędzy, czy szarą strefę, która niszczy to co jest najcenniejsze w demokracji i idei wolnego rynku, mianowicie mechanizm wolnej konkurencji [Dobrowolski 2005, s. 8, The World Bank, 1999]. Występowaniu zjawiska korupcji sprzyja mały zakres swobody gospodarowania, brak lub niewielka rozliczalność decydentów z podjętych decyzji kierowniczych oraz duży zakres uznaniowości w planowaniu, realizowaniu i kontrolowaniu zadań. A zatem implicite likwidacja barier ograniczających działalność gospodarczą, redukcja państwa z gospodarki do niezbędnego minimum, a jednocześnie zapewnienie bardzo dużej rozliczalności z podjętych decyzji, jak też ograniczenie do minimum uprawnień dyskrecyjnych powinno zmniejszać zakres występowania korupcji [Dobrowolski 2014, s. 130].

Jednym z narzędzi pozwalających na prawidłową pracę socjalną a także sprzyjających skutecznej realizacji zadań w ramach polityki społecznej są wywiady środowiskowe. Ich rola jest kluczowa, gdyż w myśl art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Wywiad środowiskowy w myśl art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, stosownie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2015 r., ma na celu ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej. Wymagany przez ustawodawcę całokształt działań związanych z przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego jest w związku z tym swoistym postępowaniem dowodowym. Z uwagi na to, że sam wywiad należy traktować jako szczególny środek dowodowy oczywistym jest, że obowiązek współdziałania osoby z organem pomocowym powinien polegać na udzieleniu organowi wszelkich niezbędnych w tym zakresie informacji. Innymi słowy, w zakresie realizacji ww. obowiązku beneficjent pomocy nie może przyjmować postawy biernej (III SA/Gd 950/14).

A zatem wywiad środowiskowy powinien pozwolić na dokładne ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osoby lub rodziny. Jego rzetelność zależy jednakże od umiejętności, a przede wszystkim postawy etycznej pracownika socjalnego. W tym zakresie nieprawidłowością, katalizującą zjawiska patologiczne, będą lakoniczne zapisy w wywiadzie środowiskowym, w szczególności w zakresie sytuacji majątkowej podmiotu takiego wywiadu, uniemożliwiające lub utrudniające należyte lokowanie pomocy społecznej.

Polityka społeczna może prowadzić do paternalizmu, a zatem takiego ładu społecznego, zgodnie z którym naturalną i niezbędną zasadą organizacji życia społecznego jest przyznanie autorytetom, organom kierowniczym, ośrodkowi władzy itp. roli nie tylko kierownika, ale zarazem arbitra, patrona, opiekuna i wychowawcy. Prowadzi to do podporządkowania obywateli i grup społecznych organom państwowym. Wzorzec ten kładzie nacisk na opiekuńcze obowiązki rządzących wobec obywateli, jednak bez przyznania im możliwości kontrolowania patrona. Może to prowadzić do uzależnienia sytuacji i perspektyw życiowych jednostek i grup społecznych od posłuszeństwa oraz dobrej oceny patrona, scedowania podmiotowości jednostek i grup na rzecz patrona w zamian za poczucie bezpieczeństwa (prawne, polityczne, socjalno-ekonomiczne). Paternalizm nie zakłada uniformizacji społecznej i ideologicznej, lecz zmierza w kierunku korporacyjnej organizacji społecznej, ku zasadom solidaryzmu<sup>17</sup>.

Etnocentryzm i ksenofilia także mogą prowadzić do patologii w polityce społecznej. W kontaktach międzykulturowych pierwsze z wyżej wymienionych zjawisk będzie oznaczało promowanie własnych rozwiązań jako lepszych niż stosowane na przykład przez imigrantów. Z kolei ksenofilia to błędne przeświadczenie, czy wszystko w kulturze obcej jest lepsze. Może to prowadzić do wzmocnienia autostereotypów dotyczących członków własnej grupy i prowadzić do wzmocnienia podziałów pomiędzy określonymi grupami społecznymi [Hofstede, Minkov, 2011].

---

<sup>17</sup> <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/paternalizm;4009464.html> [dostęp: 03.06.2017].

## 6. Zarządzanie ryzykiem w polityce społecznej

Realizacja polityki społecznej zgodnie z koncepcjami nowego zarządzania publicznego i „public governance” powinna przebiegać zgodnie z prawem, rzetelnie, terminowo, skutecznie, efektywnie oraz oszczędnie. Legitymizacja tej polityki, a przede wszystkim chęć jak najlepszego osiągnięcia zamierzonych celów nakazuje postępować racjonalnie, a zatem ustalić jako czynniki mogą utrudnić, a nawet uniemożliwić realizację celów. Mowa zatem o zarządzaniu ryzykiem, które swój rodowód czerpie z XX wieku, głównie z rynku ubezpieczeniowego [Williams, Heins, 1995, Dobrowolski, 2017].

Ryzyko jest definiowane jako sytuacja, w której dostępność poszczególnych możliwości oraz związanych z każdą z nich potencjalnych korzyści i kosztów jest znana tylko z pewnym szacunkowym prawdopodobieństwem [Griffin, 2004, s. 285]. W klasycznej teorii decyzji ryzyko dotyczy sytuacji, w której wybranie danego wariantu decyzyjnego pociąga za sobą możliwości wystąpienia różnych konsekwencji przy znanym prawdopodobieństwie wystąpienia każdej możliwości. W kognitywistyce oszacowanie ryzyka bezpośrednio wiąże się ze stanem psychofizycznym człowieka [Beck, 2004]. Ryzyko jest definiowane także jako: 1) prawdopodobieństwo odnotowania niepożądanego wyniku, sytuacja, w której wynik jest efektem niekontrolowanego przypadku pomimo istnienia rozkładu prawdopodobieństwa, wybór pomiędzy różnymi okazjami [Ricciardi, 2010, s.131]; stopień prawdopodobieństwa zaistnienia straty [Aven, 2012, s.4]; mierzalna niepewność [Knight, 1921, s. 11, Dobrowolski, 2017, s. 87-88].

Czym jest zarządzanie ryzykiem w polityce społecznej? To procedury i skoordynowane działania, podejmowane zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej pracowników, które poprzez identyfikację i analizę ryzyka oraz określanie adekwatnych reakcji na ryzyko zwiększają prawdopodobieństwo osiągnięcia celów i realizacji zadań. To prawdopodobieństwo wystąpienia okoliczności zewnętrznych lub wewnętrznych organizacyjnych, które negatywnie wpłyną na osiągnięcie celów i zadań. Inna z definicji stanowi, że ryzyko jest to niepewność co do określonego zdarzenia w warunkach dwóch lub więcej możliwości<sup>18</sup>.

Na poziom ryzyka polityki społecznej wpływają czynniki prawne, społeczne, polityczne, czynniki ekonomiczne, a wśród nich wielkość PKB, deficytu budżetowego, wysokość stóp procentowych, poziom inflacji, kursy walut. Wśród czynników prawnych należy wymienić: częstotliwość zmian przepisów prawnych, poziom przejrz-

---

<sup>18</sup> <https://mfiles.pl/pl/index.php/Ryzyko> [dostęp: 20.09.2016].

stości systemu prawnego, jakoś wymiaru sprawiedliwości, a uściślając skuteczność prawa pracy. Istotne znaczenie mają także przepisy prawa pracy i podatkowego determinujące w pewnym zakresie wielkość szarej strefy. Równie istotne są czynniki społeczne, takie, jak między innymi wykształcenie i umiejętności pracowników, ich mobilność, zdolność do podejmowania decyzji, stosunek lokalnych społeczności do inwestorów, który w skrajnych przypadkach może się przejawiać brakiem społecznej akceptacji dla planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Na poziom ryzyka to możliwość wyboru nierzetelnego partnera usług publicznych. Tę typologię należy uzupełnić o ryzyko korupcji (pojmowanej jako wykorzystanie zaufania interesariuszy dla własnych korzyści), która może wystąpić na każdym etapie realizacji zadania publicznego [Dobrowolski, 2014a, s. 142].

Ryzyko może być generowane przez charakter organizacji wykonującej zadania polityki społecznej definiowanego jako ryzyko nieodłączne. Wyróżnić także należy ryzyko niewykrycia błędów w wykonaniu zadań publicznych przez systemem kontroli wewnętrznej. Problematykę ryzyka można analizować z punktu widzenia funkcji zarządzania. Na przykład istotą planowania jest ustalanie celów i sposobów ich osiągnięcia w określonych warunkach. Proces planowania obarczony jest ryzykiem niepowodzenia, wynikającym m.in. z autonomizacji zespołu planistów, przyjęcia błędnych założeń, formalizacji procesu, gdy ważniejsze jest przygotowanie planu niż późniejsza jego realizacja, odmiennej od zakładanej realizacji planu spowodowanej chęcią zaoszczędzenia środków finansowych. Celem nie powinno być samo działanie, czy czynność, ale rezultat/efekt tego działania/czynności dla beneficjentów polityki społecznej.

Formułując cele należy dbać, aby spełniały warunki określone w koncepcji SMART, a zatem powinny być istotne z punktu widzenia organizacji i interesu publicznego, konkretne i precyzyjne, mierzalne, realistyczne i określone w czasie. Określając cele i zadania należy wskazać, kto będzie odpowiedzialny za ich realizację, czyli wskazać osoby i/lub komórki organizacyjne w jednostce, które będą realizować dany cel lub zadanie, oraz odpowiadać za przygotowywanie okresowych informacji na temat realizacji celów i zadań. Aby móc jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie czy cel został zrealizowany, do każdego celu należy określić miernik, przy czym należy mierzyć tylko to, na co jednostka ma wpływ [Dobrowolski, 2017, s. 89-90].

Identyfikacja ryzyka powinna mieć miejsce w każdym etapie cyklu działania zorganizowanego. Dlatego też początkiem identyfikacji ryzyka jest zawsze dokładne zrozumienie celów i zadań, w tym czynników, które mogą wpłynąć destrukcyjnie na osiągnięcie zamierzonych celów. Dodać należy, że ryzyko należy identyfikować na

wszystkich szczeblach organizacji (kierownik jednostki, kierownictwo średniego szczebla, pracownicy) oraz wszystkich jej obszarach działania, biorąc pod uwagę zarówno czynniki endogeniczne jak i egzogeniczne oraz ich wagę. Identyfikując ryzyka należy opisać przyczyny jego wystąpienia oraz możliwe skutki, bowiem jest to potrzebne dla dalszej analizy ryzyka, tj. oszacowania istotności ryzyka, zważywszy, że ryzyka mogą się kumulować.

Techniką pomocną w identyfikacji ryzyka jest burza mózgów. Warto jednakże przypomnieć, że w organizacjach spolaryzowanych stosowanie klasycznej burzy mózgów może nie przynieść spodziewanego efektu. Techniki heurystyczne wymagają pracy w zespole, który realizuje funkcję terapeutyczną, poprzez wskazanie na możliwości zmian oraz operacyjną, ustalającą sposób realizacji zmian. Wiedza zespołu i ich pomysły są większe niż pojedynczych jednostek. Poczucie więzi zespołowej ułatwia ponoszenie porażek. Z drugiej strony istnieją ograniczenia, jakie towarzyszą zespołowemu rozwiązywaniu problemów. Na przykład, zespół może hamować inicjatywę niektórych z jego uczestników, którzy są introwertykami [Dobrowolski, 2017, s. 90-91].

Burza mózgów zwana także techniką Osborna została po raz pierwszy zastosowana w 1939 r. Polega na tworzeniu znacznej liczby pomysłów przez uczestników spotkania i nie poddawania ich ocenie w czasie trwania dyskusji. Technika odroczonego wartościowania nie ogranicza uczestników do tworzenia własnych rozwiązań, ale zachęca do rozwijania, modyfikowania pomysłów pozostałych uczestników spotkania i zapisywania ich bez podania autorstwa. Odmianę klasycznej burzy mózgów stanowi „burza mózgów na papierze”, gdzie członkowie zespołu otrzymują czyste kartki papieru na których zapisują swoje pomysły. Po zapisaniu od 5 do 10 pozycji przekazują kartki następnym osobom, które dopisują swoje pomysły. Z kolei w technice „*Brain Netting*” kartki papieru zastępuje się plikami komputerowymi. Kolejną technikę stanowi „negatywna burza mózgów”. W pierwszym etapie, po przedstawieniu zagadnienia członkowie zespołu zgłaszają wszelkie negatywne aspekty z nim związane. W drugim etapie zespół dokonuje wyboru i analizuje zgłoszone wcześniej nieprawidłowości, tak aby w podczas trzeciego etapu zaproponować nowe rozwiązanie lub zmodyfikować już istniejące. W technice *Brainwriting 635* głośne wypowiedzenie pomysłów zastępuje się wypisywaniem ich na arkuszach. Każda z sześciu osób biorących udział w spotkaniu ustala trzy pomysły i przekazuje je kolejnej osobie po upływie pięciu minut. Każdy z uczestników w kolejnej turze dopisuje swoje pomysły, nie pokrywające się z zapisanymi. Przewiduje się pięciokrotny obieg formularzy w ciągu około 30 minut. Technika zwana dyskusją Philipsa (*Philips Buzz Session*) polega na przygotowaniu pomysłów, rozwiązań przez niewielkie zespoły,



a następnie przedstawieniu ich przez przedstawicieli tych zespołów na spotkaniu plenarnym, uzupełnieniu i ponownym poddaniu dyskusji w małych grupach oraz ponownym przedstawieniu w trakcie kolejnego spotkania plenarnego. Celem techniki jest stopniowe dochodzenie do listy rozwiązań przyjętych przez wszystkich uczestników dyskusji, co niewątpliwie stwarza atmosferę twórczej rywalizacji a w konsekwencji zapewnia tworzenie interesujących pomysłów [Dobrowolski, 2017, s. 91, Mikołajczyk, 1998, s. 98-108]. Wśród pozostałych technik wymienia się tzw. listę potencjalnych zdarzeń, a zatem wykaz problemów, doświadczeń pozostałych organizacji realizujących podobne zadania, wywiady, w tym wywiad grupowy, analizę procesów.

Niezależnie od przyjętych technik ich mianownikiem jest dokumentowanie wyników w postaci listy ryzyk odnoszących do poszczególnych celów, wraz z podaniem przyczyn i skutków. Zasada pisemności pozwala zatem, jak już nadmieniono wcześniej, na zamianę wiedzy ukrytej w wiedzę jawną, w tym w zakresie ustalenia akceptowanego poziomu ryzyka [Dobrowolski, 2017, s. 91-92].

W stosunku do każdego istotnego ryzyka, a zatem takiego, którego poziom przekracza pewien poziom akceptowany przez kierownictwo powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy ustalić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu. Należy ustalić politykę kierownictwa w zakresie akceptowanego poziomu ryzyka, role i obowiązki poszczególnych uczestników systemu zarządzania ryzykiem, sposoby mierzenia i raportowania wyników zarządzania ryzykiem (monitorowanie skuteczności mechanizmów kontrolnych, monitorowanie stanów poszczególnych ryzyk). Należy zobligować wyznaczone osoby do dokonywania okresowych przeglądów polityk/procedur zarządzania ryzykiem, należy ustalić wzory dokumentów. Narzędziem, które służy identyfikacji ryzyka jest samoocena działalności organizacji i realizacji zadań. Poprzez zaangażowanie pracowników i kierownictwa wokół wspólnych wartości może sprzyjać integracji pracowników, służyć jakościowemu myśleniu o organizacji, wzmacniać rzetelność wewnątrz organizacji, zgodnie z koncepcją INTOSAINT. Należy zauważyć, że zarządzanie ryzykiem ma charakter interpretacyjny. Oznacza to, że zamiast uporządkowanego obiektywnego przewidywania zmian dochodzi do interpretowania i zmieniania organizacji w następstwie zdarzeń emergentnych. Wprowadzane zmiany są wynikiem ograniczonej racjonalności i tworem kulturowym, z określonymi zachowaniami, a czynniki emocjonalne i intuicyjne mają zgodnie z założeniem A.R. Damasio znaczący udział w selekcji wariantów decyzyjnych [Sułkowski, 2012, s. 214-216, Dobrowolski, 2017, s. 99].



## II. Części polityki społecznej. Prolegomena problematyki

### 1. Prawno-organizacyjne aspekty pomocy społecznej

Celem pomocy społecznej jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Omawiana pomoc ma perspektywny charakter. Zadaniem pomocy społecznej jest bowiem zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej (minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, wojewodowie) i samorządowej (marszałkowie województw, starostowie na poziomie powiatów oraz wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast) na poziomie gmin. Podmioty te realizując zadania pomocy społecznej współpracują, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Dostrzegane jest zatem odniesienie do koncepcji public governance.

Gmina, stosownie do postanowień art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) realizuje wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W art. 7 ust. 1 ww. ustawy ustawodawca wymienia zadania własne gmin. Art. 7 ust. 2 ww. ustawy stanowi, że niektóre zadania gmin mają charakter obowiązkowy, a obligatoryjność zadań własnych określają inne ustawy. W końcu, w myśl art. 8 ww. ustawy, gminy na mocy innych ustaw mogą być zobowiązane do wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty na przykład w sprawach: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej.

W myśl art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.) do zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej o charakterze obowiązkowym zalicza się:

- opracowanie i realizację gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej,

- profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób rodzin z grup szczególnego ryzyka,
- sporządzanie, zgodnie z art. 16a ustawy o pomocy społecznej, oceny w zakresie pomocy społecznej,
  - udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym,
  - przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych lub celowych,
  - przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego,
  - przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
  - przyznawanie zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego,
  - opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem,
  - pracę socjalną, świadczoną na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. Praca socjalna prowadzona jest albo z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej, albo ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności. Odnosić należy, że praca socjalna może być prowadzona w oparciu o kontrakt socjalny,
  - organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
  - prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych,
  - dożywianie dzieci, sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym,
  - kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu,
  - pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego,
  - sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, również w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego,

- utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników, przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych,
- opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Gmina realizuje także zadania własne z zakresu polityki społecznej o charakterze nieobowiązkowym. Zalicza się do nich:

- przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych,
- przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze,
- prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki,
- podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych,
- współpracę z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach oraz realizacji Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w przepisach omawianej w dalszej części niniejszego rozdziału ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Ocena charakteru zadań własnych gminy wymaga przytoczenia sentencji wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 grudnia 2011 r. Mianowicie, podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych są nadobowiązkowe, albowiem nie wynikają z nakazu ustawodawcy, lecz z rozeznaczonych potrzeb gminy (III SAB/Lu 34/11).

Oprócz zadań własnych, gmina realizuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Środki na realizację i obsługę tych zadań zapewnia budżet państwa. Do zadań zleconych zalicza się:

- organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną,

- prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- realizację zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania cudzoziemcom, o których mowa w art. 5a cyt. wyżej ustawy,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia oraz zapewnianie posiłku i niezbędnego ubrania cudzoziemcom, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- wypłacanie wynagrodzenia za sprawowanie opieki.

Powiat również realizuje zadania własne i zlecone z zakresu pomocy społecznej. Odnotować jednakże należy, że ustawodawca nie ustalił dla powiatu zadań własnych o charakterze obowiązkowym. Wśród zadań własnych powiatu, stosownie do postanowień art. 19 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, należy wymienić:

- opracowanie i realizację powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka - po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami,
- prowadzenie specjalistycznego poradnictwa,
- przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki osobom opuszczającym domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze,
- pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewnia-

jące całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze, mających braki w przystosowaniu się,

- pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, mającym trudności w integracji ze środowiskiem,
- prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób,
- prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej, udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach,
- szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu,
- doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu,
- podejmowanie innych działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych,
- sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, również w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego,
- sporządzanie, zgodnie z art. 16a ustawy o pomocy społecznej, oceny w zakresie pomocy społecznej,
- utworzenie i utrzymywanie powiatowego centrum pomocy rodzinie, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

Do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat należy, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej:

- pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d cyt. wyżej ustawy o cudzoziemcach, w zakresie indywidualnego programu integracji, oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie

zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,

- prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia,
- udzielanie cudzoziemcom, o których mowa w art. 5a ustawy o pomocy społecznej, pomocy w zakresie interwencji kryzysowej.

Katalog zadań samorządu województwa został określony odmiennie niż w przypadku gminy i powiatu. Przede wszystkim, ustawodawca nie wyodrębnił zadań zleconych, mających charakter obligatoryjny i zadań własnych o nieobowiązkowym charakterze. Zadania te nie mają charakteru usług a raczej mają na celu koordynowanie działań w województwie. W myśl art. 21 ustawy o pomocy społecznej do zadań samorządu województwa należy:

- opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi - po konsultacji z powiatami,
- organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie publicznych szkół służb społecznych oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej,
- rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska,
- diagnozowanie i monitorowanie wybranych problemów społecznych w regionie,
- inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej,
- koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie,
- organizowanie i prowadzenie regionalnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej,

- sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, również w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego,
- sporządzanie oceny, o której mowa w art. 16a ustawy o pomocy społecznej, na podstawie ocen sporządzonych przez gminy i powiaty z obszaru województwa, uwzględniającej kwestie i problemy społeczne wynikające z przyjętej strategii wraz z projektami regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania zjawiska ubóstwa i przekazanie ich właściwemu wojewodzie do dnia 31 lipca każdego roku,
- utworzenie i utrzymanie regionalnego ośrodka polityki społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

Do zadań wojewodów z zakresu pomocy społecznej należy m.in.:

- stwierdzenie zgodności programów naprawczych w zakresie osiągania standardów w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz ocena stopnia ich realizacji,
- wydawanie i cofanie zezwoleń lub zezwoleń warunkowych na prowadzenie domów pomocy społecznej oraz wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej,
- prowadzenie rejestru domów pomocy społecznej, placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, placówek zapewniających miejsca noclegowe oraz jednostek specjalistycznego poradnictwa,
- koordynowanie działań w zakresie integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, w szczególności w zakresie wskazania im miejsca zamieszkania, oraz prowadzenie rejestru zatwierdzonych indywidualnych programów integracji,
- realizacja lub zlecanie jednostkom samorządu terytorialnego lub podmiotom niepublicznym zadań wynikających z programów rządowych,
- nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, w tym standardy

opieki i wychowania, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami,

- kontrola placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, w zakresie standardów usług socjalno-bytowych i przestrzegania praw tych osób,
- analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą przez samorząd województw z uwzględnieniem założeń przewidzianych w strategii,
- sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego, również w wersji elektronicznej, z zastosowaniem systemu informatycznego,
- realizacja zadań określanych przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w zakresie utrzymania i rozwoju systemu informatycznego w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej w województwie oraz współfinansowanie i sprawowanie nadzoru nad jego funkcjonowaniem,
- koordynowanie, w ramach systemu pomocy społecznej, działań w zakresie zapobiegania handlowi ludźmi oraz wsparcia udzielanego ofiarom handlu ludźmi.

W końcu, do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego należy:

- tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej,
- zlecanie i finansowanie badań, ekspertyz i analiz w obszarze pomocy społecznej,
- monitorowanie standardów i analiza skuteczności pomocy społecznej,
- inspirowanie i promowanie nowych form i metod działania, a także szkolenie kadr,
- nadzór merytoryczny nad szkoleniem w zakresie organizacji pomocy społecznej i specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny,
- opracowywanie i finansowanie programów osłonowych,
- finansowe wspieranie programów w określonym przez ministra obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty uprawnione,



- określanie zadań administracji publicznej w zakresie utrzymania i rozwoju systemu informatycznego w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej w województwach, przekazywanie środków na współfinansowanie oraz sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem tego systemu,
- współdziałanie z organizacjami pozarządowymi.

Wyliczenie zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz organów państwowych służy nie tylko realizacji celu dydaktycznego, ale także uzmysłowieniu, że tak złożone i liczne zadania wymagają określonej struktury organizacyjnej pomocy społecznej. Na szczeblu gminy, zadania pomocy społecznej wykonują ośrodki pomocy społecznej, które zatrudniają pracowników socjalnych. Pracownicy ci powinni być zatrudnieni proporcjonalnie do liczby ludności gminy. I tak na przykład, jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy powinien przypadać na 2000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących. Taki wymóg w założeniu ma sprzyjać indywidualizacji pomocy społecznej, stworzeniu relacji pomiędzy beneficjentami pomocy a pracownikiem socjalnym. Trudno nie dostrzec, że przy limicie wynoszącym 2.000 mieszkańców na 1 pracownika socjalnego dogłębne rozpoznanie potrzeb i zbudowanie trwałych relacji choćby z jedną dziesiątą ogółu mieszkańców wymaga poświęcenia każdej z osób co najmniej jednej wizyty w kwartale. Oznacza to, że łączny czas przeznaczony jedynie na te wizyty kilkakrotnie przekracza łączny roczny czas pracy pracownika socjalnego. Czy w takich warunkach rzeczywiście można mówić o indywidualizacji pomocy społecznej? Ustawodawca przewidział także minimalny limit zatrudnienia pracowników socjalnych w pełnym wymiarze czasu pracy. Limit ten wynosi 3 pracowników. Oprócz ośrodków pomocy społecznej gmina może, jeśli zachodzą takie potrzeby, tworzyć inne jednostki organizacyjne.

Złożoność spraw realizowanych w ramach pomocy społecznej wymaga odpowiedniego przygotowania. Postulat ten znalazł odzwierciedlenie w art. 122 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z nim osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej są obowiązane posiadać co najmniej trzyletni staż pracy w pomocy społecznej oraz specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej. Wymogi, o których mowa wyżej nie dotyczą osób kierujących placówkami rodzinnymi. Należy w tym miejscu odnotować, że przeniesienie kompetencji orzeczniczych na kierownika ośrodka nie powoduje zmiany właściwości organu, a wydana w sprawie decyzja jest w dalszym ciągu decyzją wójta. Upoważnienie kierownika ośrodka

pomocy społecznej do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej, nie powoduje wyłączenia kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do rozstrzygania wymienionych spraw (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2015 r., I OSK 1420/15).

Z kolei zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 9 września 2010 r. (II SA/Lu 188/10) wymagane kwalifikacje kierownika określone w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej muszą być bezwzględnie spełnione. Jednak obowiązek posiadania wskazanych kwalifikacji odnosi się wyłącznie do osób piastujących stanowisko kierownika ośrodka pomocy społecznej. Wymóg ten nie odnosi się do innych osób uprawnionych do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej, zgodnie z art. 110 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej. Dlatego też, uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu pomocy społecznej jest nie tylko kierownik ośrodka, który musi posiadać ustawowe kwalifikacje, ale również inna osoba upoważniona przez wójta, w stosunku do której ustawodawca nie odniósł tego obowiązku.

Na szczeblu powiatu, zadania pomocy społecznej wykonują powiatowe centra pomocy rodzinie, a w miastach na prawach powiatu, miejskie ośrodki pomocy społecznej. Starosta przy pomocy powiatowego centrum pomocy rodzinie sprawuje nadzór nad działalnością jednostek specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, oraz ośrodków wsparcia, domów pomocy społecznej i ośrodków interwencji kryzysowej. Zadania pomocy społecznej w województwach samorządowych wykonują regionalne ośrodki polityki społecznej.

Zgodnie z założeniami ustawy o pomocy społecznej dom pomocy społecznej świadczy usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających (tzw. mieszkańców domu). Dom pomocy społecznej może również świadczyć usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób w nim niezamieszkujących. Mieszkańcy domów pomocy społecznej jako osoby wymagające opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności w szczególności mogą korzystać z kontraktowanych przez NFZ świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju opieki długoterminowej. Domy pomocy społecznej, w zależności od tego, dla kogo są przeznaczone, dzielą się na domy dla: 1) osób w podeszłym wieku; 2) osób przewlekle somatycznie chorych; 3) osób przewlekle psychicznie chorych; 4) dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie; 5) dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie; 6) osób niepełnosprawnych fizycznie; 7) osób uzależnionych od alkoholu. Problemy te wymagają rozwiązania przy udziale

wysoko wykwalifikowanej kadry, która przyjmuje jako własne normy heteronomiczne oparte na humanistycznych wartościach. Rozwiązania wymaga następujący problem: jakie rozwiązania organizacyjne należy wprowadzić i w jaki sposób prowadzić doskonalenie zawodowe takiej kadry, aby skutecznie przeciwdziałać patologiom w realizacji zadań publicznych?

Domy pomocy społecznej mogą prowadzić, po uzyskaniu zezwolenia wojewody, nie tylko jednostki samorządu terytorialnego, ale także kościoły, związki wyznaniowe, organizacje społeczne, fundacje lub stowarzyszenia, jak też inne osoby prawne oraz osoby fizyczne. Z uwagi na zakres prowadzonej działalności normy i standardy jakości świadczonych usług powinny być precyzyjne, a nadzór nad taką działalnością ustawiczny.

Oprócz domów pomocy społecznej funkcjonują także ośrodki wsparcia. Są one formą pomocy półstacjonarnej służącej utrzymaniu osób w ich naturalnym środowisku. Zalicza się do nich: środowiskowe domy samopomocy, dzienne domy pomocy, noclegownie oraz ośrodki opiekuńcze. Z kolei rolą ośrodków interwencji kryzysowej jest świadczenie specjalistycznych usług, zwłaszcza psychologicznych, prawnych, hotelowych, które są dostępne przez całą dobę – osobom, rodzinom i społecznościom będącym ofiarami przemocy lub znajdującym się w innej sytuacji kryzysowej – w celu zapobieżenia powstawania lub pogłębiania się dysfunkcji tych osób, rodzin lub społeczności.

Dla zobrazowania skali problemu: w 2016 r. łącznie 91.740 osób, w tym 66.898 kobiet było ofiarami przemocy. 74.115 osób było podejrzanych o sprawstwo przemocy, z czego 46.51 osób będących pod wpływem alkoholu. Dla porównania, w latach 2013-2015 ofiarami przemocy było odpowiednio: 86.797, 105.332, 97.501 osób, w tym odpowiednio: 58.310, 72.786, 69.376 kobiet. Dla przykładu w 2005 r. ofiarami przemocy padło 156.788 osób, w tym 91.374 kobiety<sup>19</sup>.

Przykładem pomocy państwa jest tworzenie i finansowanie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, które zapewniają całodobowy, okresowy pobyt matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, a także ojcom z małoletnimi dziećmi i innym osobom sprawującym opiekę nad dziećmi. Standard podstawowych usług świadczonych przez takie domy oraz tryb kierowania i przyjmowania osób do tych domów określają przepisy rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz. U. Nr 43, poz. 418). I tak, standard podstawowych usług świadczonych przez dom obejmuje: 1) w zakresie interwencyjnym: zapewnienie schronienia kobie-

---

<sup>19</sup> <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/50863,Przemoc-w-rodzinie.html> [dostęp: 22.01.2017].

tom w ciąży w okresie okołoporodowym, izolowanie osób ubiegających się o pomoc przed sprawcami przemocy, wspieranie w przewyciężaniu sytuacji kryzysowej, zapobieganie marginalizacji społecznej przez umożliwienie mieszkańcom odnalezienia miejsca w społeczeństwie i powrót do normalności po odrzuceniu ich przez rodziny, partnerów czy środowisko z powodu nieoczekiwanego macierzyństwa lub konieczności przewyciężenia sytuacji kryzysowej, zapobieganie sieroctwu społecznemu przez przygotowanie do świadomego i odpowiedzialnego wypełniania roli rodzicielskiej, zapobieganie powielaniu złych wzorców rodzinnych i środowiskowych, a zwłaszcza wzorca wyuczonej bezradności. Natomiast w zakresie potrzeb bytowych obejmuje: zapewnienie całodobowego, okresowego pobytu dla trzydziestu mieszkańców, przy czym liczba ta może ulegać zmianom, zależnie od możliwości domu w zakresie spełnienia pozostałych standardów, odrębne pomieszczenia do spania oraz wspólne pomieszczenia do pobytu dziennego dla mieszkańców z dziećmi, pokoje dla mieszkanki w ciąży przeznaczone maksymalnie dla trzech osób oraz wspólne pomieszczenia do pobytu dziennego, ogólnodostępne łazienki, wyposażone w sposób umożliwiający sprawne korzystanie zarówno przez mieszkańców, jak i dzieci, proporcjonalnie do liczby mieszkańców, odpowiednio jedna łazienka na pięć osób, ogólnodostępną kuchnię do samodzielnego sporządzania posiłków oraz co najmniej jedno dodatkowe pomieszczenie do przyrządzania i spożywania drobnych posiłków, pomieszczenia do prania i suszenia. W końcu w zakresie opiekuńczo-wspomagającym obejmuje: podstawową pielęgnację mieszkańca w czasie choroby oraz opiekę nad dzieckiem w czasie choroby opiekuna dziecka, umożliwienie korzystania ze świadczeń zdrowotnych, pomoc w załatwianiu spraw osobistych w przypadku wystąpienia takiej potrzeby, środki higieny osobistej, środki czystości w sytuacji, gdy nie ma możliwości ich samodzielnego zakupu.

Przepisy rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży wprost odnoszą się do humanistycznych wartości i zakładają spełnienie wymogu podmiotowego traktowania oraz partnerstwa we wzajemnych relacjach pomiędzy mieszkańcami i personelem, tworzenie warunków bytowych zbliżonych do domowych i rodzinnej atmosfery, uwzględnianie indywidualnych potrzeb mieszkańców i ich dzieci, stwarzanie warunków do rozwoju osobowego, poszanowanie sfery prywatności mieszkańców, opracowanie i realizację programów usamodzielnienia mieszkańców, które mają na celu umożliwienie podjęcia samodzielnego życia w godnych warunkach. Realizacja tych postulatów jest trudna, gdy instytucje nieformalne nie będą zbieżne z formalnymi. Żaden przepis prawa nie zastąpi etosu dobrej pracy,

poszanowania drugiej osoby. Te wartości muszą być nabyte w procesie socjalizacji. Szkoła powinna aktywnie włączyć się w kreowanie właściwych postaw społecznych.

Obowiązki powiatowego centrum pomocy rodzinie związane z przygotowaniem indywidualnego programu integracji, zwanego dalej „programem”, wysokość świadczeń pieniężnych dla cudzoziemców w celu wspierania procesu ich integracji i termin ich wypłaty, rodzaje dokumentów i oświadczeń potwierdzających konieczność zmiany przez cudzoziemców miejsca zamieszkania w okresie trwania programu, metody i sposoby monitorowania postępów cudzoziemców w ich integracji, odpowiednie do osiągnięcia celów integracji, określają przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz. U. z 2016 r., poz. 1837). Cudzoziemcowi udziela się pomocy mającej na celu wspieranie procesu integracji na podstawie oceny jego sytuacji życiowej oraz sytuacji jego rodziny. Realizacja programu odbywa się przy współudziale innych organizacji w zakresie ustalonym przez centrum pomocy.

Postępy cudzoziemca w procesie integracji w ramach realizowanego przez niego programu są monitorowane przez pracownika socjalnego centrum pomocy, zwanego dalej "realizatorem programu", co najmniej raz na 3 miesiące, licząc od dnia rozpoczęcia realizacji programu. Postępy w integracji ocenia się w zakresie stopnia i efektywności procesu integracji w szczególności w następujących obszarach, stosownie do celów integracji określonych w programie: 1) edukacji językowej, w tym w zakresie stopnia przyswojenia podstawowego zasobu słownictwa języka polskiego umożliwiającego komunikowanie się, 2) funkcjonowania zawodowego, w zakresie postępów w poszukiwaniu zatrudnienia i innych form aktywności zawodowej umożliwiającej ekonomiczne usamodzielnienie się cudzoziemca, 3) funkcjonowania społecznego, zwłaszcza w zakresie nawiązania kontaktów ze środowiskiem lokalnym oraz stopnia udziału w życiu społecznym, kulturalnym i publicznym.

W celu ustalenia postępów cudzoziemca w procesie integracji realizator programu stosuje metody obserwacji, rozmowy bezpośredniej z cudzoziemcem oraz członkami jego rodziny. Realizator programu może również zasięgać opinii innych instytucji i organizacji uczestniczących w procesie integracji. Oceny postępów w procesie integracji są dokonywane w formie notatek służbowych. Także i tu należy podkreślić nie tylko potrzebę rzetelnej realizacji obowiązków służbowych ale także poszanowanie odmienności przy jednoczesnym nacisku na integrację, w tym zaakceptowanie przyjętych w otoczeniu uwarunkowań aksjologicznych i norm prawnych.

W Polsce od wielu lat problem było ubóstwo dzieci (osoby do 17 roku życia). Eurostat w obliczeniach przyjmuje jako granice ubóstwa medianę lub średnią dochodów ekwiwalentnych (50% lub 60%), które mają do dyspozycji gospodarstwa

domowe. Najczęściej w analizie danych przyjmuje się granicę na poziomie 60% dochodów uwzględniających transfery społeczne. W 2005 r. stopa ubóstwa dzieci - 60% mediany dochodu ekwiwalentnego po uwzględnieniu transferów społecznych wynosiła 29,3 %, w 2008 r. – 22,4 %, w 2011 r. – 22 %, w 2014 r. – 22,3 %<sup>20</sup>. W 1996 r., a zatem kilka lat po rozpoczęciu transformacji ustrojowo-gospodarczej na cel przeznaczono z budżetu państwa 30 mln zł zaś z budżetu gmin 30,7 mln zł. Liczba uczniów objętych pomocą wyniosła 516,7 tys. osób. Ale dla przykładu w 1999 r. wydatkowano z budżetu państwa ponad dwadzieścia razy więcej – 720,5 mln zł, a z budżetu gmin 67,2 mln zł docierając z pomocą do 689,8 tys. uczniów<sup>21</sup>.

W dniu 29 grudnia 2005 r. została uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.), która weszła w życie w dniu 31 grudnia 2005 r. Obowiązki przepisów prawnych ww. ustawy zostało przewidziane do dnia 31 grudnia 2009 r. W roku 2009 na mocy art. 17 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1706) realizacja programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” została przedłużona do dnia 31 grudnia 2013 r. Celem programu wieloletniego było wsparcie gmin w wypełnianiu zadań własnych o charakterze obowiązkowym w zakresie dożywiania dzieci oraz zapewnienia posiłku osobom jego pozbawionym, w szczególności osób z terenów objętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich. Program zakładał długofalowe działanie w zakresie poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży poprzez ograniczanie zjawiska niedożywienia, upowszechnianie zdrowego stylu żywienia, poprawę poziomu życia osób i rodzin o niskich dochodach oraz rozwoju w gminach bazy żywieniowej, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dzieci i młodzieży. Program przewidywał otrzymanie pomocy w formie: posiłku, ze szczególnym uwzględnieniem posiłku gorącego, zasiłku celowego na zakup posiłku lub zakup żywności (w tym na zakup posiłku dzieciom przebywającym w placówkach oświatowych, gdzie rodzice zobowiązani są do pokrywania kosztów żywienia), świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Ponadto w ramach programu realizowane były działania dotyczące w szczególności: tworzenia nowych lub doposażania istniejących punktów przygotowywania lub wydawania posiłków, dowozu posiłków.

Ogółem wysokość środków na realizację programu w budżetach wojewodów i w rezerwie celowej budżetu państwa wyniosła 2,2 mld zł. Z przekazanych do wo-

---

<sup>20</sup> <http://dzieciwpolsce.pl/statystyka/171/stopa-ubostwa-dzieci--0-17-lat-wykresy/glowny/> [dostęp: 22.01.2017].

<sup>21</sup> [http://biurosej.gov.pl/teksty\\_pdf\\_05/i-1179.pdf](http://biurosej.gov.pl/teksty_pdf_05/i-1179.pdf) [dostęp: 22.01.2017].

jewodów środków została wykorzystana kwota 2,19 mld zł, natomiast kwota 9.521594 zł została zwrócona do budżetu państwa zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Wśród podstawowych powodów zwrotu środków w poszczególnych latach główną przyczynę stanowiły m. in.: przeszacowania realizatorów programu w gminach (ośrodków pomocy społecznej) dotyczące liczby odbiorców, wysokości świadczeń (w tym cen posiłków), kosztów zakupów w ramach doposażenia, zmiana sytuacji dochodowej osób i rodzin potrzebujących pomocy w zakresie dożywiania spowodowana podjęciem zatrudnienia, wyjazdami migracyjnymi, brak współpracy rodziców z ośrodkami pomocy społecznej w zakresie złożenia wymaganej dokumentacji dla otrzymania pomocy z programu, absencja dzieci korzystających z dożywiania w szkołach z powodu zachorowań oraz mniejsza liczba dni konsumpcji w szkołach, pełne wykorzystanie środków własnych gmin na realizację programu wobec mniejszej liczby osób biorących udział w programie, co wiązało się ze zmniejszeniem udziału środków dotacji celowej, mniejsza niż zakładano liczba dzieci korzystających z programu na podstawie art. 6a ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego, uczestniczenie osób i rodzin potrzebujących pomocy w innych programach oferujących pomoc żywnościową, co wpływało na mniejsze niż zakładano wykorzystanie środków finansowych przewidywanych w ramach programu. Średniorocznie pomocą w ramach programu obejmowano około 2 mln osób, z czego: 308.210 dzieci do siódmego roku życia (w tym 50% tej liczby, tj. 152 732 stanowiły dzieci z obszarów wiejskich), 740 106 uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej (w tym 61% tej liczby, tj. 452 894 stanowili uczniowie z obszarów wiejskich), 904 991 osób otrzymujących pomoc na podstawie art. 7 ustawy o pomocy społecznej (w tym 40% tej liczby, tj. 360 255 stanowiły osoby z obszarów wiejskich)<sup>22</sup>.

Uchwałą Nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. ustanowiono wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020 (M.P. poz. 1024 ze zm.). Jego wykonawcą jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, a środki zaplanowane na realizację wieloletniego programu, podejmowanego w ramach obszaru strategicznego Strategii Rozwoju Kraju dotyczącej spójności społecznej i terytorialnej, wynoszą 3.850.000 tys. zł. Głównym celem programu jest ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub

---

<sup>22</sup> <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/programy/informacja-o-realizacji-programu-8222pomoc-panstwa-w-zakresie-dozywiania8221-w-latach-2006-2009-/sprawozdanie-z-realizacji-programu-wieloletniego-pomoc-panstwa-w-zakresie-dozywiania-za-lata-2010---2013/> [dostęp: 22.01.2017].



znajdujących się w trudnej sytuacji, ze szczególnym uwzględnieniem uczniów z terenów objętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich oraz osób dorosłych, w szczególności osób samotnych, w podeszłym wieku, chorych lub osób niepełnosprawnych. Koordynatorem Programu na szczeblu administracji rządowej jest Minister Pracy i Polityki Społecznej, zaś na szczeblu wojewódzkim jest wojewoda, realizujący zadanie przy pomocy wydziału polityki społecznej. Natomiast na szczeblu gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Program na szczeblu gminy realizują samorządowe jednostki pomocy społecznej przy udziale innych jednostek organizacyjnych gminy.

Do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego należy:

- 1) dokonywanie podziału środków budżetu państwa, przewidzianych w ustawie budżetowej na dany rok na realizację Programu, dla poszczególnych województw;
- 2) składanie wniosku do ministra właściwego do spraw budżetu, w zakresie podziału na województwa środków budżetu państwa zaplanowanych na realizację Programu;
- 3) monitorowanie realizacji Programu za pośrednictwem wojewodów.

Do zadań wojewody należy: 1) dokonanie podziału środków budżetu państwa przeznaczonych na realizację zadań Programu na poszczególne gminy; 2) monitorowanie realizacji zadań określonych Programem na terenie województwa i przekazywanie informacji w tej sprawie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Do zadań gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) należy: 1) koordynowanie Programu w gminie; 2) przyznawanie wynikającej z Programu pomocy za pośrednictwem kierowników ośrodków pomocy społecznej; 3) przekazywanie kwartalnej informacji o realizacji Programu w gminie do właściwego wojewody.

Wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020 przewidziany jest dla osób spełniających warunki otrzymania pomocy wskazane w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz spełniających kryterium dochodowe w wysokości 150 % kryterium, o którym mowa w art. 8 ww. ustawy. Przypomnieć należy, że co do zasady pomoc społeczna przysługuje osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 634 zł, osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 514 zł, rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Ze środków przekazanych gminom z Programu udziela się wsparcia w szczególności: 1) dzieciom do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej; 2) uczniom do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej; 3) osobom i rodzinom znajdującym się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w szczególności osobom samotnym,



w podeszłym wieku, chorym lub niepełnosprawnym w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

Na realizację działań przewidzianych ww. Programem gmina może otrzymać dotację, jeżeli udział środków własnych gminy wynosi nie mniej niż 40 % przewidywanych kosztów realizacji zadania. Na uzasadniony, pisemny wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wojewoda może wyrazić zgodę na zwiększenie dotacji, z tym że udział środków własnych gminy nie może wynosić mniej niż 20 % przewidywanych kosztów realizacji zadania. Niewykorzystana dotacja podlega zwrotowi na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. A zatem, co do zasady dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego lub w terminie określonym w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 181 ust. 3 ustawy o finansach publicznych podlegają zwrotowi do budżetu państwa odpowiednio do dnia 31 stycznia następnego roku albo w terminie 21 dni od dnia określonego w tym rozporządzeniu. Od kwot dotacji zwróconych po terminie określonym wyżej nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po dniu, w którym upłynął termin zwrotu dotacji.

Przy opracowywaniu propozycji podziału dla poszczególnych województw środków rezerwy celowej budżetu państwa na dany rok budżetowy w celu realizacji wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020 uwzględnia się w szczególności: 1) przewidywaną liczbę osób, które będą korzystały z pomocy w ramach Programu w kolejnym roku kalendarzowym; 2) średni poziom dochodów na mieszkańca w województwie; 3) średnią stopę bezrobocia w województwie.

Szczególnie ten ostatni wskaźnik może być mylący. Nie wszyscy bowiem mieszkańcy wsi rejestrują się jako osoby bezrobotne. Ponadto, z programu mogą korzystać osoby co prawda bezrobotne, ale funkcjonujące w szarej strefie, a zatem faktycznie w sytuacji lepszej od deklarowanej. A zatem pomoc może trafiać do osób faktycznie jej niepotrzebujących, co będzie wywoływało frustrację tych, którzy owej pomocy naprawdę wymagają. Należy podjąć dyskusję, jak w następstwie zmian prawno-organizacyjnych uszczelnić system pomocy społecznej i jak eliminować szarą strefę.

Warto odnotować, że w ocenie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową całkowita wartość szarej strefy w Polsce w 2016 r. szacowana była na kwotę 399 mld zł, a zatem więcej niż całe zrealizowane wydatki budżetu państwa w wysokości ponad 320 mld zł. Całkowity udział szarej strefy w gospodarce (obliczony jako iloraz

całkowitej wartości dodanej wytworzonej w szarej strefie i produktu krajowego brutto skorygowanego o tę część szarej strefy, która nie jest ujmowana w oficjalnych statystykach GUS) wynosiła 19,9 %<sup>23</sup>. Gdyby zatem ograniczyć wielkość szarej strefy o połowę, to kwota dodatkowych pozyskanych środków na przykład na pomoc społeczną mogłaby wynieść kilka miliardów złotych rocznie. Choć rozważania w tym momencie odbiegają od przedmiotu opracowania, to warto nakreślić kilka spostrzeżeń dotyczących uszczelnienia systemu podatkowego w Polsce. Z pewnością należy podjąć dyskusję nad wprowadzeniem w większym zakresie niż dotychczas obrotu bezgotówkowego w działalności gospodarczej, a także usprawnienia systemu walidacji sytuacji majątkowej podatników i deklarowanej wysokości przychodów oraz kosztów.

Zasady zatrudnienia socjalnego w szczególności bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, uzależnionych od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego, uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej, chorych psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego, długotrwale bezrobotnych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, uchodźców realizujących indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, którzy podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym, określają przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1828). Warunkiem skorzystania przez ww. osoby z zatrudnienia socjalnego jest brak prawa do zasiłku dla bezrobotnych, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, renty strukturalnej, renty z tytułu niezdolności do pracy, emerytury lub nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego.

Realizacja wskazanych zadań wymaga odpowiedniej organizacji i nakładów finansowych. Zakłada się, że reintegrację zawodową i społeczną realizuje, tworzone albo przez jednostkę samorządu terytorialnego w formie jednostki budżetowej lub

---

<sup>23</sup> [https://www.google.pl/search?q=szara+strefa&ie=utf-8&oe=utf-8&gws\\_rd=cr&ei=6egyWc6ULMH7swG2oJ7QAq](https://www.google.pl/search?q=szara+strefa&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=6egyWc6ULMH7swG2oJ7QAq) [dostęp: 03.06.2017].

samorządowego zakładu budżetowego, albo przez organizację pozarządową lub podmioty o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, centrum integracji społecznej. Ma ono wykonywać następujące usługi: 1) kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu; 2) nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych; 3) naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą; 4) uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.

Status Centrum nadaje wojewoda, w drodze decyzji administracyjnej, na podstawie wniosku składanego w terminie od dnia 1 kwietnia do dnia 30 kwietnia lub od dnia 1 września do dnia 30 września danego roku. Utworzenie Centrum przez jednostkę samorządu terytorialnego jest finansowane na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych. Natomiast w przypadku Centrum tworzonego przez organizację pozarządową, jest finansowane z: 1) zasobów instytucji tworzącej pochodzących ze zbiorok, darowizn lub innych źródeł; 2) dotacji na pierwsze wyposażenie pochodzącej z dochodów własnych gminy przeznaczonych na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych; 3) innych dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego. Utworzenie Centrum może być finansowane z dotacji na pierwsze wyposażenie pochodzącej z dochodów własnych samorządu województwa przeznaczonych na realizację wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Gmina, organizacja pozarządowa oraz podmioty prowadzące reintegrację zawodową i społeczną osób mogą prowadzić klub integracji społecznej i organizować w szczególności: 1) działania mające na celu pomoc w znalezieniu pracy na czas określony, w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy u pracodawców, wykonywania usług na podstawie umów cywilnoprawnych oraz przygotowanie do podjęcia zatrudnienia lub podjęcia działalności w formie spółdzielni socjalnej, 2) prace społecznie użyteczne, 3) roboty publiczne, 4) poradnictwo prawne, 5) działalność samopomocową w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych, 6) staże, o których mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Klub integracji społecznej rozpoczyna działalność do dokonaniu przez właściwego terytorialnie wojewodę wpisu w rejestrze, na podstawie zgłoszenia gminy, organizacji pozarządowej, podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 3 usta-

wy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w terminie 30 dni od daty zgłoszenia. Prowadzenie rejestru pozwala na pozyskanie danych służących weryfikacji prowadzonej działalności. Choć uczestnictwo w klubach integracji społecznej jest dobrowolne, to warunkiem udziału w takim klubie jest realizacja kontraktu socjalnego, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej. Utworzenie i działalność klubów integracji społecznej może być finansowana w szczególności ze środków z Unii Europejskiej oraz z dotacji pochodzących z dochodów własnych gminy.

Osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze lub posiłek, świadczone w ośrodku wsparcia. Stanowi o tym przepis art. 51 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu, w którym mogą być prowadzone miejsca całodobowe okresowego pobytu. Ośrodkiem wsparcia może być ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dzienny dom pomocy, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisko dla bezdomnych oraz klub samopomocy.

Środowiskowy dom samopomocy świadczy usługi w ramach indywidualnych lub zespołowych treningów samoobsługi i treningów umiejętności społecznych, polegających na nauce, rozwijaniu lub podtrzymywaniu umiejętności w zakresie czynności dnia codziennego i funkcjonowania w życiu społecznym. Okres korzystania z miejsca całodobowego pobytu w środowiskowym domu samopomocy nie może być jednorazowo dłuższy niż 3 miesiące, z możliwością przedłużenia do 6 miesięcy w uzasadnionych przypadkach, przy czym maksymalny okres pobytu całodobowego osoby w roku kalendarzowym nie może być dłuższy niż 8 miesięcy.

Szczegółowe rozwiązania dotyczące sposobu funkcjonowania środowiskowych domów samopomocy określono w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. Nr 238, poz. 1586 ze zm.). I tak m.in. dom działa co najmniej 5 dni w tygodniu po 8 godzin dziennie, w tym co najmniej przez 6 godzin dziennie są prowadzone zajęcia z uczestnikami, a pozostały czas przeznacza się na czynności porządkowe, przygotowanie do zajęć, uzupełnianie prowadzonej dokumentacji, a także zapewnienie opieki uczestnikom w trakcie dowożenia na zajęcia lub odwożenia po zajęciach, jeżeli dom zapewnia usługi transportowe. Środowiskowy dom samopomocy świadczy usługi w ramach indywidualnych lub zespołowych treningów samoobsługi i treningów umiejętności społecznych, polegających na nauce, rozwijaniu lub pod-

trzymywaniu umiejętności w zakresie czynności dnia codziennego i funkcjonowania w życiu społecznym. Usługi obejmują w szczególności: 1) trening funkcjonowania w codziennym życiu, w tym: trening dbałości o wygląd zewnętrzny, trening nauki higieny, trening kulinarny, trening umiejętności praktycznych, trening gospodarowania własnymi środkami finansowymi; 2) trening umiejętności interpersonalnych i rozwiązywania problemów, w tym: kształtowanie pozytywnych relacji uczestnika z osobami bliskimi, sąsiadami, z innymi osobami w czasie zakupów, w środkach komunikacji publicznej, w urzędach, w instytucjach kultury; 3) trening umiejętności spędzania czasu wolnego, w tym: rozwijanie zainteresowań literaturą, audycjami radiowymi, telewizyjnymi, Internetem, udział w spotkaniach towarzyskich i kulturalnych; 4) poradnictwo psychologiczne; 5) pomoc w załatwianiu spraw urzędowych; 6) pomoc w dostępie do niezbędnych świadczeń zdrowotnych, w tym uzgadnianie i pilnowanie terminów wizyt u lekarza, pomoc w zakupie leków, pomoc w dotarciu do jednostek ochrony zdrowia; 7) niezbędną opiekę; 8) terapię ruchową, w tym: zajęcia sportowe, turystykę i rekreację; 9) całodobowe wyżywienie dla uczestników skierowanych na pobyt całodobowy w formie posiłków lub produktów żywnościowych do przygotowania posiłków przez uczestnika; 10) inne formy postępowania przygotowujące do uczestnictwa w warsztatach terapii zajęciowej lub podjęcia zatrudnienia, w tym w warunkach pracy chronionej na przystosowanym stanowisku pracy.

Na zakończenie tej części opracowania należy przytoczyć dane o skali pomocy społecznej. Dla przykładu, w 2016 r., według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w ramach zadań zleconych gminom, m.in. 13 847 osobom osób z zaburzeniami psychicznymi przyznano świadczenia z zakresu specjalistycznych usług opiekuńczych o łącznej kwocie blisko 96,2 mln zł. Ponad milion złotych przeznaczono na pomoc przyznaną cudzoziemcom, którzy uzyskali zgodę na pobyt tolerowany na terytorium Polski. W ramach zadań własnych gmin, m.in. 214.074 osobom przyznano zasiłki stałe w kwocie ogółem prawie 1,069 mld zł. Zasiłki okresowe przyznano ogółem 417.432 osobom w łącznej wysokości 838,6 mln zł. Blisko 100 tys. osób skorzystało z usług opiekuńczych o wartości 451,4 mln zł. Gminy w ramach zadań własnych udzieliły 1 595 746 osobom świadczeń w łącznej kwocie 3.529 515 539 zł<sup>24</sup>. W 2015 r. pomocą społeczną objęto łącznie 1.290263 rodziny, w skład których wchodziło 3.239.074 osoby. Liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i integracji społecznej o zasięgu lokalnym udzielających pomocy była następująca, m.in.: 28 domów pomocy, 956 ośrodków wsparcia, 217 dziennych domów pomocy, 90 noclegowni, schronisk dla osób bez-

---

<sup>24</sup> <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej/statystyka-za-rok-2016/> [dostęp: 03.06.2017].

domnych, 23 kluby samopomocy, 9 rodzinnych domów pomocy, 399 mieszkań chronionych, 146 klubów integracji społecznej. Ponadto pomocy udzielały jednostki organizacyjne o zasięgu ponadgminnym, m.in.: 567 domów pomocy, 151 ośrodków wsparcia, 129 ośrodków interwencji kryzysowej<sup>25</sup>.

Zgodnie z przepisem art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, może być przyznany pobyt w mieszkaniu chronionym. Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną. Mieszkanie chronione może być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub organizację pożytku publicznego.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. poz. 305) określa rodzaj i zakres wsparcia świadczonego w mieszkaniach chronionych oraz warunki kierowania i pobytu w mieszkaniach chronionych. Rodzaj i zakres wsparcia świadczonego w mieszkaniach chronionych są uzależnione od indywidualnych potrzeb i możliwości psychofizycznych osób korzystających ze wsparcia. Wsparcie świadczone w mieszkaniach chronionych obejmuje: 1) pracę socjalną, o której mowa w art. 6 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej, zwanej dalej "ustawą"; 2) poradnictwo specjalistyczne, o którym mowa w art. 46 ustawy; 3) naukę lub utrzymywanie posiadanego poziomu sprawności w zakresie: samoobsługi, samodzielności życiowej, rozwijania kontaktów społecznych, pełnienia ról społecznych, pomoc w: przemieszczaniu się, wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym, realizacji kontaktów społecznych, zagospodarowaniu czasu wolnego, w tym z wykorzystaniem usług dostępnych w środowisku lokalnym, ubieganiu się o uzyskanie mieszkania. Wsparcie,

---

<sup>25</sup> <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej/statystyka-za-rok-2015/> [dostęp: 03.06.2017].

o którym mowa wyżej zapewniają w szczególności: pracownik socjalny, psycholog, terapeuta, asystent osoby niepełnosprawnej oraz opiekun.

Pomoc społeczna polega nie tylko na przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych ustawą świadczeń ale także m.in. na pracy socjalnej, prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej, analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, realizacji zadań wynikających z rozpoznanych potrzeb społecznych, rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

Świadczeniami z pomocy społecznej są świadczenia pieniężne do których zalicza się zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczkę na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd. Natomiast do świadczeń niepieniężnych zalicza się: pracę socjalną, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na ubezpieczenia społeczne, pomoc rzeczową, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencję kryzysową, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie - w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych.

Niektóre z ww. rodzajów świadczeń zostały już przedstawione w niniejszym opracowaniu. Warto w tym miejscu przytoczyć orzecznictwo dotyczące art. 36 ustawy o pomocy społecznej. I tak, umieszczenie w domu pomocy społecznej, jak wynika to z treści art. 36 pkt 2 lit. i-o ustawy o pomocy społecznej jest ostatecznością. Wskazuje na to przede wszystkim redakcja art. 54 ust. 1 ww. ustawy, który umieszczenie osoby w domu pomocy społecznej, nawet w razie spełnienia dwóch pierwszych wyżej wskazanych przesłanek materialnych, uzależnia od stwierdzenia, że osobie tej nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych. Z tych przyczyn, umieszczenie w domu pomocy społecznej powinno być poprzedzone oceną możliwości udzielenia pomocy osobie potrzebującej w miejscu jej



zamieszkania oraz wnikliwym zbadaniem jej sytuacji życiowej (vide: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 czerwca 2016 r., IV SA/GI 1185/15). Reasumując, osobie potrzebującej należy zapewnić przede wszystkim pomoc w miejscu jej zamieszkania. Zmiana otoczenia może być bowiem postrzegana jako kara a nie wsparcie. Dopiero, gdy brak jest możliwości zapewnienia niezbędnych usług opiekuńczy, osobę potrzebującą wsparcia umieszcza się w domu pomocy społecznej. Takie podejście należy uznać za trafne.

Należy przeanalizować bliżej świadczenia pieniężne. Pierwszym z nich, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, jest zasiłek stały, których według przepisu art. 37 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej przysługuje: 1) pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej; 2) pełnoletniej osobie pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód, jak również dochód na osobę w rodzinie są niższe od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

Zasiłek stały ustala się w wysokości: 1) w przypadku osoby samotnie gospodarującej - różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej, a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku nie może być wyższa niż 604 zł<sup>26</sup> miesięcznie; 2) w przypadku osoby w rodzinie - różnicy między kryterium dochodowym na osobę w rodzinie a dochodem na osobę w rodzinie. Kwota zasiłku stałego nie może być niższa niż 30 zł miesięcznie. Przy ustalaniu uprawnienia oraz wysokości zasiłku stałego do dochodu nie wlicza się kwoty zasiłku okresowego.

W przypadku zbiegu uprawnień do zasiłku stałego i renty socjalnej, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego, dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania lub zasiłku dla opiekuna, zasiłek stały nie przysługuje. Osobę przebywającą w domu pomocy społecznej lub ubiegającą się o przyjęcie do niego uznaje się za osobę samotnie gospodarującą, jeżeli przed przyjęciem do domu pomocy społecznej lub rozpoczęciem oczekiwania na miejsce w takim domu była uprawniona do zasiłku stałego. Odnotować przy tym należy, że decyzja o przyznaniu zasiłku stałego nie jest decyzją uznaniową i to zarówno co do faktu jego przyznania, jak i co do jego wysokości. Właściwy organ administracji publicznej nie posiada żadnej swobody w zakresie przyznania tego rodzaju świadczenia, gdyż jego uzyskanie uzależnione jest jedynie od spełnienia przez osoby samotnie gospodarującej lub osoby pozostającej w rodzinie wszystkich warunków

---

<sup>26</sup> Według stanu na dzień 2 stycznia 2017 r.



wynikających z art. 37 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 lipca 2016 r., IV SA/Po 370/16).

Zasiłek okresowy (zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej) przysługuje w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego: 1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej; 2) rodzinie, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego rodziny. Okres, na jaki jest przyznawany zasiłek okresowy, ustala ośrodek pomocy społecznej na podstawie okoliczności sprawy. Odnotować należy, że zasiłek okresowy jest świadczeniem obligatoryjnym - organ jest zobowiązany do jego udzielenia. Decyzja ma charakter związany w zakresie obowiązku udzielenia pomocy w sytuacji stwierdzenia zaistnienia przesłanek warunkujących przyznanie tego świadczenia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016 r., IV SA/GI 1060/15).

Zasiłek okresowy ustala się w przypadku osoby samotnie gospodarującej - do wysokości różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej, a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku nie może być wyższa niż 418 zł miesięcznie. Natomiast w przypadku rodziny - do wysokości różnicy między kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny. Kwota zasiłku okresowego nie może być niższa niż 50% różnicy między: kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby lub kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny. Choć dolna granica kwotowa zasiłku okresowego wynosi 20 zł miesięcznie, ustawodawca wyposażył radę gminy w uprawnienie podwyższenia minimalnej kwoty zasiłku okresowego w drodze uchwały.

W przypadku podjęcia zatrudnienia przez osobę objętą kontraktem socjalnym pobierającą zasiłek okresowy, może być on wypłacany nadal niezależnie od dochodu, do dnia wynikającego z decyzji przyznającej zasiłek okresowy, nie dłużej jednak niż do 2 miesięcy od dnia, w którym osoba została zatrudniona. W sytuacji podjęcia zatrudnienia przez osobę objętą kontraktem socjalnym, zasiłek okresowy jest wypłacany niezależnie od dochodu nie częściej niż raz na 2 lata.

W celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej może być przyznany zasiłek celowy (art. 39 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Zasiłek celowy może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Osobom bezdomnym i innym osobom niemającym dochodu oraz możliwości uzyskania

świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych może być przyznany zasiłek celowy na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne. Zasiłek celowy może być przyznany w formie biletu kredytowanego, a także w celu realizacji postanowień kontraktu socjalnego. Może być wypłacany niezależnie od dochodu, przez okres do 2 miesięcy od dnia, w którym osoba objęta kontraktem socjalnym, w trakcie jego realizacji, stała się osobą zatrudnioną. W końcu, zasiłek celowy może być przyznany również osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej. Taki zasiłek może być przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi.

Odnotować należy, że o ile decyzje w sprawie przyznania zasiłków stałego lub okresowego nie miały charakteru uznaniowego o tyle zasiłek celowy jest formą pomocy pieniężnej przyznawanej na podstawie uznania administracyjnego. Osoby ubiegające się o przyznanie im świadczenia z pomocy społecznej muszą liczyć się z tym, że nie każdy ich wniosek czy też nie w pełnym zakresie, zostanie automatycznie uwzględniony przez organ pomocy społecznej, bowiem rodzaj, forma i rozmiar świadczenia muszą być odpowiednie nie tylko do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy, ale również do możliwości finansowych danego organu udzielającego pomocy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 października 2016 r., III SA/Gd 743/16).

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje jeszcze jeden rodzaj pomocy, mianowicie w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe może być przyznany albo specjalny zasiłek celowy w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, który nie podlega zwrotowi, albo zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową. Rozumienie terminu „przypadek szczególnie uzasadniony” doprecyzowuje orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 13 października 2016 r. Mianowicie, szczególnie uzasadniony przypadek stanowi sytuację życiową wynikającą z faktu zaistnienia nadzwyczajnych, wyjątkowo negatywnych, niecodziennych i wpływających na sytuację życiową zdarzeń, którym strona nie była w stanie zapobiec dochowując należytej staranności. Ta przesłanka ma miejsce wówczas, gdy sytuacja życiowa osoby lub rodziny, bez konieczności wnikliwych zabiegów interpretacyjnych pozwala stwierdzić, że jest nadzwyczaj drastyczna. Nie jest takim nadzwyczajnym przypadkiem sytuacja, gdy strona ubiegająca się o pomoc pieniężną nie wykorzystuje własnych uprawnień, zasobów i możliwości w celu pokonania trudnej sytuacji życiowej,

nie aktywizuje się w kierunku pozyskiwania środków do życia we własnym zakresie, a usiłuje ze świadczeń pomocy społecznej uczynić stałe źródło utrzymania (vide: II SA/Bk 725/15).

Zgodnie z przepisem art. 43 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej osobie albo rodzinie gmina może przyznać pomoc w formie pieniężnej lub rzeczowej, w celu ekonomicznego usamodzielnienia. Odnotować należy, że pomoc taka może być przyznana w formie jednorazowego zasiłku celowego lub nieoprocentowanej pożyczki. Warunki udzielenia i spłaty pożyczki oraz jej zabezpieczenie określa się w umowie z gminą. Pożyczka może być umorzona w całości lub w części, jeżeli przyczyni się to do szybszego osiągnięcia celów pomocy społecznej. Analiza w tym zakresie i podjęte decyzje powinny być poddane szczególnemu nadzorowi. Istnieje bowiem ryzyko zaistnienia nierzetelnych praktyk, a wszelkie nieprawidłowości w tym zakresie obniżają zaufanie do instytucji państwa i polityki społecznej.

Pomoc w formie rzeczowej w celu ekonomicznego usamodzielnienia następuje przez udostępnienie, na podstawie umowy użyczenia, maszyn i narzędzi pracy stwarzających możliwość zorganizowania własnego warsztatu pracy oraz urządzeń ułatwiających pracę niepełnosprawnym. Podstawą odmowy przyznania albo ograniczenia rozmiarów pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie może być uchylenie się przez osobę lub rodzinę ubiegającą się o pomoc od podjęcia odpowiedniej pracy w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy albo poddania się przeszkoleniu zawodowemu. Pomoc w celu ekonomicznego usamodzielnienia nie przysługuje, jeżeli osoba lub rodzina ubiegająca się otrzymała już pomoc na ten cel z innego źródła. Należy także odnotować, że w sprawach przyznania pomocy w formie pieniężnej lub rzeczowej, w celu ekonomicznego usamodzielnienia gmina współdziała z powiatowym urzędem pracy, a wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie określa w drodze uchwały rada gminy. W zakresie tego sposobu udzielenia pomocy warto podać orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2015 r. (I OSK 3091/14, NZS 2016/1/2). Zgodnie z tym orzeczeniem, zasiłek celowy w celu usamodzielnienia ekonomicznego wymaga, aby był on przyznawany tylko na wniosek osoby zainteresowanej, która chce się usamodzielnic ekonomicznie. Nie może być on przyznawany z urzędu osobie, która nie wykaże ku temu inicjatywy. Ponadto, nie można ustanowić zwrotu zasiłku w sytuacji, gdy gmina nie będzie w stanie skontrolować jego wydatkowania.

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195 ze zm.) określa warunki nabywania prawa do świadczenia wychowawczego oraz zasady przyznawania i wypłacania tego świadczenia. Celem świad-

czenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Takie świadczenie w wysokości 500 zł miesięcznie na dziecko w rodzinie przysługuje matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, do dnia ukończenia przez dziecko 18 roku życia. Świadczenie wychowawcze przysługuje na pierwsze dziecko osobom o których mowa wyżej jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 800 zł. Jeżeli członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne, świadczenie wychowawcze przysługuje na pierwsze dziecko osobom, o których mowa wyżej, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 1 200 zł. Odnosić należy, że przy ustalaniu uprawnień do świadczenia wychowawczego gmina powinna uwzględnić realne dochody rodziny. W tej sytuacji korzystanie przez matkę z urlopu bezpłatnego oznacza, że rodzina została faktycznie pozbawiona wynagrodzenia za pracę jednego z rodziców (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 23 listopada 2016 r., II SA/Ke 825/16, GP.2016/249.9).

Omawiane świadczenie wychowawcze nie przysługuje, jeżeli:

- 1) dziecko pozostaje w związku małżeńskim;
- 2) dziecko zostało umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w pieczy zastępczej;
- 3) pełnoletnie dziecko ma ustalone prawo do świadczenia wychowawczego na własne dziecko;
- 4) członkowi rodziny przysługuje za granicą na dziecko świadczenie o podobnym charakterze do świadczenia wychowawczego, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

Osoba, która pobrała nienależnie świadczenie wychowawcze, jest obowiązana do jego zwrotu. Za nienależnie pobrane świadczenie wychowawcze uważa się:

- 1) świadczenie wychowawcze wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczenia wychowawczego albo wstrzymanie wypłaty świadczenia wychowawczego, jeżeli osoba pobierająca to świadczenie była pouczona o braku prawa do jego pobierania;
- 2) świadczenie wychowawcze przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą to świadczenie;
- 3) świadczenie wychowawcze wypłacone w przypadku, o którym mowa w art. 16 ust. 6 ww. ustawy, za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń na rodzinę w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenie wychowawcze;
- 4) świadczenie wychowawcze przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nie-

ważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa albo świadczenie wychowawcze przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia wychowawczego; 5) świadczenie wychowawcze wypłacone osobie innej niż osoba, która została wskazana w decyzji przyznającej świadczenie wychowawcze, z przyczyn niezależnych od organu, który wydał tę decyzję.

Organ właściwy, tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze lub otrzymującej świadczenie wychowawcze, a także samorząd województwa realizują zadania z zakresu świadczenia wychowawczego jako zadanie z zakresu administracji rządowej, do finansowania którego obowiązują przepisy ustawy o finansach publicznych. Świadczenie wychowawcze i koszty jego obsługi są finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Koszty obsługi, o których mowa w wyżej, w przypadku organu właściwego wynoszą 1,5% otrzymanej dotacji na świadczenie wychowawcze. Zwroty nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych w trakcie danego roku budżetowego nie mają wpływu na wysokość kosztów obsługi. Wydatki zaplanowane na zadania wynikające z ww. ustawy, w częściach budżetowych, z wyłączeniem rezerw celowych, oraz przeniesione w trybie nie mogą być przeznaczane na realizację innych zadań.

Tak, jak każda forma pomocy, tzw. program „500 +” ma swoich przeciwników. Dostrzegają oni rozdawnictwo środków budżetowych wskazując, że pomoc powinna być udzielana tym, którzy płacą podatki i są to w stanie wykazać. Trudno polemizować z wszystkim argumentami. Zauważyć należy, że rzetelna ocena efektów programu będzie możliwa dopiero za kilka jeśli nie kilkanaście lat. Polacy muszą się przekonać, innymi słowy zaufać, że program jest stabilny. Sukces osiągnie się wtedy, gdy program będzie stanowił jedną z wielu zachęt do realnego zwiększenia dzietności Polaków. Dodatkowo program może zwiększyć konsumpcję a zatem PKB. Inną kwestią, wykraczającą poza zakres przedmiotowy tego opracowania i stąd nie rozwijanej głębiej, jest kierunek dokonywanych wydatków.

Jednym z kluczowych świadczeń niepieniężnych jest praca socjalna będąca obligatoryjnym zadaniem własnym gminy. Wyniki analiz jej znaczenia prezentowane są w wielu miejscach niniejszym opracowaniu. W tym miejscu należy odnotować, że może ona być samodzielnym świadczeniem, jak również wspierającym inne rodzaje pomocy. Praca socjalna może być prowadzona w oparciu o kontrakt socjalny lub projekt socjalny. W ujęciu normatywnym i teleologicznym jest świadczona na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym i prowadzona: 1) z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samo-

dzielności życiowej; 2) ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności.

Do zadań pracownika socjalnego należy: praca socjalna; dokonywanie analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej oraz kwalifikowanie do uzyskania tych świadczeń; udzielanie informacji, wskazówek i pomocy w zakresie rozwiązywania spraw życiowych osobom, które dzięki tej pomocy będą zdolne samodzielnie rozwiązywać problemy będące przyczyną trudnej sytuacji życiowej; skuteczne posługiwanie się przepisami prawa w realizacji tych zadań; pomoc w uzyskaniu dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej poradnictwa dotyczącego możliwości rozwiązywania problemów i udzielania pomocy przez właściwe instytucje państwowe, samorządowe i organizacje pozarządowe oraz wspieranie w uzyskiwaniu pomocy; udzielanie pomocy zgodnie z zasadami etyki zawodowej; pobudzanie społecznej aktywności i inspirowanie działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin, grup i środowisk społecznych; współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczania patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych, łagodzenie skutków ubóstwa<sup>27</sup>.

Pracownicy socjalni mają pewne uprawnienia. I tak:

- prawo pierwszeństwa przy wykonywaniu swoich zadań w urzędach, instytucjach i innych placówkach, a organy są obowiązane do udzielania pracownikowi socjalnemu pomocy w zakresie wykonywania tych czynności,
- ochronę prawną przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych,
- dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 10 dni roboczych – przysługuje raz na dwa lata pracownikowi socjalnemu zatrudnionemu w ośrodku pomocy społecznej lub w powiatowym centrum pomocy rodzinie, do którego obowiązków należy praca socjalna oraz przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych, jeżeli przepracował nieprzerwanie i faktycznie co najmniej 5 lat,
- dodatek do wynagrodzenia w wysokości 250 zł – przysługuje pracownikowi socjalnemu zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy w samorządowych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, do którego podstawowych obowiązków należy świadczenie pracy socjalnej w środowisku, w tym przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych poza sie-

---

<sup>27</sup> <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej/statystyka-za-rok-2015/#akapit2> [dostęp: 22.01.2017].

- dzibą jednostki. W przypadku zatrudnienia w mniejszym wymiarze czasu pracy dodatek przysługuje w wysokości proporcjonalnej do czasu pracy,
- zwrot kosztów przejazdów z miejsca pracy do miejsc wykonywania przez niego czynności zawodowych – w przypadku braku możliwości zapewnienia dojazdu środkami pozostającymi w dyspozycji zatrudniającego go pracodawcy,
  - zwrot kosztów szkolenia w zakresie specjalizacji zawodowej w zawodzie pracownika socjalnego – w kwocie nie mniejszej niż 50% kosztów szkolenia [Ibidem].

Praca socjalna świadczona jest osobom i rodzinom bez względu na posiadany dochód. Wykorzystuje się w niej właściwe tej działalności metody i techniki, stosowane z poszanowaniem godności osoby i jej prawa do samostanowienia. Biorąc pod uwagę znaczenie pracy socjalnej ustawodawca podkreśla konieczność profesjonalizmu tego rodzaju pomocy. Praca socjalna, zgodnie z przepisem art. 119 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej należy do zadań pracownika socjalnego, którym może być osoba spełniająca, według przepisu art. 116 ust. 1 ww. ustawy, co najmniej jeden z niżej wymienionych warunków: 1) posiada dyplom ukończenia kolegium pracowników służb społecznych; 2) ukończyła studia wyższe na kierunku praca socjalna; 3) do dnia 31 grudnia 2013 r. ukończyła studia wyższe o specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego na jednym z kierunków: pedagogika, pedagogika specjalna, politologia, polityka społeczna, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie. Odnośnie przepisu art. 116 ustawy o pomocy społecznej należy przywołać orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2010 r., który jednoznacznie stwierdza, iż pojęcia „zawód pracownika socjalnego” i „stanowisko pracownika socjalnego” nie są tożsame. Na ich zróżnicowanie wskazuje treść art. 156 ust. 1 ww. ustawy (II PK 181/09).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. łącznie w ośrodkach pomocy społecznej zatrudnionych było 54.670 osób, w tym 19.685 pracowników socjalnych<sup>28</sup>. Z kolei w 2014 r. łącznie w ośrodkach pomocy społecznej zatrudnionych było 51.738 osób. Zatrudnienie w przeliczaniu na etaty wynosiło 49.828, 75 etatu. Średnia liczba osób przypadająca na jednego pracownika socjalnego wynosiła 1 954 osoby. Najwięcej mieszkańców na jednego pracownika socjalnego przypadało w województwie mazowieckim – 2 307 osób, z kolei najniższy wskaźnik osiągnięto w województwie warmińsko – mazurskim, gdzie na pracownika socjalnego przypa-

---

<sup>28</sup> <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej/statystyka-za-rok-2016/> [dostęp: 03.06.2017].



dało 1 643 osoby. Średnia liczba osób, przypadająca na jednego pracownika socjalnego z rejonów opiekuńczych wynosi 2 335 osób. Największa średnia została odnotowana w województwie śląskim, są to 3 172 osoby, natomiast najniższa w województwie lubelskim, są to bowiem 1 792 osoby. Zróżnicowana była także średnia liczba osób, którym decyzją przyznano świadczenia, przypadająca na jednego terenowego pracownika socjalnego. Średnia dla kraju wynosiła 114 osób. W województwie podlaskim wskaźnik ten był zdecydowanie wyższy, wyniósł on bowiem 170 osób i jest to najwyższy wynik wśród pozostałych województw. Poniżej średniej znajdowało się województwo dolnośląskie, gdzie na jednego terenowego pracownika socjalnego przypadało 85 osób. Średnie wynagrodzenie pracowników zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej mieściło się w przedziale od 2.760zł do 5.297 zł. Średnia wysokość wynagrodzenia w wymiarze ogólnokrajowym dla personelu kierowniczego wyniosła 5.297 zł, z kolei w przypadku pracowników socjalnych, wysokość średniego wynagrodzenia wyniosła 3.118 zł, zaś dla pracowników socjalnych pracujących w rejonach opiekuńczych 3.130 zł<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej/statystyka-za-rok-2015/#akapit2> [dostęp: 22.01.2017].



## 2. Prawno-organizacyjne aspekty przeciwdziałania bezrobociu

Bezrobocie to zjawisko społeczne, które można zdefiniować, jako niemożność znalezienia pracy zarobkowej przez osoby w wieku produkcyjnym, chętnych do pracy oraz aktywnie jej poszukujących. Jaka jest skala tego zjawiska w Polsce? Dla przykładu, liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w końcu listopada 2016 r. wyniosła ogółem 1.313,6 tys. osób i była o 5,7 tys., tj. o 0,4% wyższa niż w poprzednim miesiącu. Spadek liczby bezrobotnych (w granicach 0,1% - 1,2%) wystąpił w 5 województwach, m.in. w łódzkim i mazowieckim. Natomiast wzrost liczby bezrobotnych stwierdzono w 11 województwach, najsilniejszy w lubelskim o 2,4% (2,1 tys. osób) i zachodniopomorskim o 1,6% (1,0 tys. osób). W odniesieniu do stanu z końca listopada 2015 r. liczba bezrobotnych w końcu listopada br. zmniejszyła się o 217 tys. osób, tj. o 14,2%. Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu listopada 2016 r. kształtowała się na poziomie 8,2% w stosunku do ludności aktywnej zawodowo. Najwyższa stopa bezrobocia występowała w województwach: warmińsko-mazurskim (13,9 %), kujawsko-pomorskim (11,7 %), podkarpackim (11,4 %). Najniższą stopą bezrobocia charakteryzowały się województwa: wielkopolskie (5,0 %), małopolskie (6,6 %), śląskie (6,6 %) <sup>30</sup>. Stopa bezrobocia w kwietniu 2017 r. wynosiła 7,7 % <sup>31</sup>.

Na poziom aktywności zawodowej ludności wpływają uwarunkowania demograficzne, na przykład przyrost naturalny, a także ekonomiczno-społeczne takie, jak m.in. model aktywności zawodowej kobiet, rozmiary produkcji, usług, wydajność pracy, prace realne, wielkość pomocy państwa jaką można uzyskać pozostając bez pracy. Analizując sytuację na rynku pracy, używa się najczęściej wielkości zwanej stopą bezrobocia. Jest to wyrażony w procentach stosunek liczby osób bezrobotnych do zasobów siły roboczej. W tradycyjnym podejściu wyróżnia się następujące rodzaje bezrobocia: technologiczne, koniunkturalne (cykliczne), frykcyjne (przejściowe) i strukturalne. W nowszej literaturze dokonuje się podziału na bezrobocie dobrowolne i przymusowe. Istnieje bowiem pogląd, że bezrobocia nie można nigdy wyeliminować całkowicie <sup>32</sup>.

<sup>30</sup> [http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/bezrobocie-rejestrowane/?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_NdWEmSW4euAS&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_pos=2&p\\_p\\_col\\_count=3&p\\_r\\_p\\_564233524\\_resetCur=true&\\_101\\_INSTANCE\\_NdWEmSW4euAS\\_navCategoryId=2057716](http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/bezrobocie-rejestrowane/?p_p_id=101_INSTANCE_NdWEmSW4euAS&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3&p_r_p_564233524_resetCur=true&_101_INSTANCE_NdWEmSW4euAS_navCategoryId=2057716) [dostęp: 22.01.2016].

<sup>31</sup> <http://stat.gov.pl/podstawowe-dane/> [dostęp: 03.06.2017].

<sup>32</sup> <https://mfiles.pl/pl/index.php/Bezrobocie> [dostęp: 19.01.2017].

Bezrobocie frykcyjne obejmuje osoby zmieniające w danym momencie pracę, osoby wchodzące na rynek pracy (np. absolwenci szkół), osoby powracające na ten rynek (matki po urlopach wychowawczych). Jego cechami są krótkotrwałość oraz płynność. Bezrobocie strukturalne, powstaje w następstwie zmian poziomu zatrudnienia w poszczególnych sektorach i gałęziach gospodarki. Podaż pracy nie jest dostosowana do popytu na pracę. Cechą charakterystyczną tego rodzaju bezrobocia jest jego długookresowość, ponieważ jego likwidacja wymaga zmiany kwalifikacji osób ubiegających się o pracę. Bezrobocie cykliczne pojawia się na ogół w sytuacji wahań poziomu produkcji wywołanych spadkiem ogólnego poziomu wydatków konsumpcyjnych [Ibidem].

Wśród przyczyn bezrobocia poza naturalnymi można wymienić odmienną od popytu podaż pracy, co wynika m.in. z niedostosowania kierunków kształcenia do zapotrzebowania pracodawców. Warto tu nadmienić, że nie ma prostych recept w tym zakresie. Trudno zrezygnować z kształcenia politologów, historyków, czy filozofów jedynie na rzecz ślusarzy, czy tynkarzy. Jedni i drudzy są potrzebni w określonych proporcjach. Problem – póki co (za wyjątkiem pierwszych sygnałów w Japonii) w kategorii horyzontu zdarzeń to czwarta rewolucja, a zatem masowa automatyzacja i zastępowanie ludzi przez „sztuczną inteligencję” nie potrzebującą urlopów, składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne itp. Pokusa dla przedsiębiorców jest ogromna. Czwarta rewolucja ma na celu zwiększenie wydajności i obniżenie kosztów. Niestety rewolucja ta kreuje zagrożenia. Jak wykorzystać tysiące zbędnych pracowników? Z pewnością rozwiązania powinny iść w kierunku wprowadzania obowiązkowych opłat na rzecz państwa w wysokości dotychczas ponoszonych kosztów pracy. Państwo nie udźwignie bowiem z podatków od osób fizycznych, czy prawnych gwałtownie rosnących wydatków na działania osłonowe tysięcy bezrobotnych. Poza tym, ktoś musi nabywać wyroby i usługi. Zwiększenie produkcji wymaga odpowiedniej konsumpcji, a ta dochodów.

Wśród pozostałych przyczyn bezrobocia można zatem wymienić m.in. nadwyżkę produkcji nad popytem, brak skłonności do inwestowania, zbyt duże obciążenia fiskalne przedsiębiorców, zbyt słabą ochronę gospodarki przed nieuczciwą konkurencją (niska jakość produktów, podrabianie marek, przenoszenie produkcji do skorpumpowanych krajów, gdzie koszty pracy są znikome, itp.), brak mobilności osób bezrobotnych, co wynika m.in. ze słabo rozwiniętej infrastruktury.

Przyczyn bezrobocia poszukuje się także w niedostatecznych nakładach na rozwój, czy utrzymanie pożądaných przez pracodawców kwalifikacji pracowników. Bezrobocie wywołuje liczne skutki o charakterze psychologicznym, m.in. frustrację,

izolacjonizm, choroby psychosomatyczne, depresję. Może prowadzić do przestępczości i delegitimacji porządku społeczno-gospodarczego.

Biorąc pod uwagę skutki bezrobocia współczesne państwa starają się prowadzić aktywną politykę w zakresie przeciwdziałania bezrobociu. W Polsce stanowią o tym przepisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 645 ze zm.). Ustawa ta określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, które są realizowane przez instytucje rynku pracy. Celami podejmowanych działań, według ustawodawcy, są: 1) pełne i produktywne zatrudnienie, co w istocie jest niemożliwe; 2) rozwój zasobów ludzkich; 3) osiągnięcie wysokiej jakości pracy; 4) wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej; 5) zwiększania mobilności na rynku pracy.

W ustawie zawarto szereg definicji, których część przedstawiono poniżej, realizując w ten sposób zakładany cel dydaktyczny:

- bezrobotny to osoba, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 1 i 2 lit. a-g, lit. i, j, l ww. ustawy oraz osoba, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. ha ww. ustawy, która bezpośrednio przed rejestracją jako bezrobotna była zatrudniona nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 6 miesięcy, oraz osobę, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 3 i 4 ww. ustawy, niezatrudnioną i niewykonującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie albo innej pracy zarobkowej albo jeżeli jest osobą niepełnosprawną, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy, nieuczącą się w szkole, z wyjątkiem uczącej się w szkole dla dorosłych lub przystępującej do egzaminu eksternistycznego z zakresu programu nauczania tej szkoły lub w szkole wyższej, gdzie studiuje na studiach niestacjonarnych, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli: a) ukończyła 18 lat; b) nie osiągnęła wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 24 ust. 1a i 1b oraz w art. 27 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; c) nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności, nie pobiera nauczycielskiego

świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego; d) nie nabyła prawa do emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, przyznanej przez zagraniczny organ emerytalny lub rentowy, w wysokości co najmniej najniższej emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; e) nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe; f) nie uzyskuje przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym z działów specjalnych produkcji rolnej, chyba że dochód z działów specjalnych produkcji rolnej, obliczony dla ustalenia podatku dochodowego od osób fizycznych, nie przekracza wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 2 ha przeliczeniowych ustalonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o podatku rolnym, lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w takim gospodarstwie; g) nie złożyła wniosku o wpis do centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej, albo po złożeniu wniosku o wpis: zgłosiła do ww. ewidencji wnioski o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej i okres zawieszenia jeszcze nie upłynął, albo nie upłynął jeszcze okres do, określonego we wniosku o wpis do ww. ewidencji dnia podjęcia działalności gospodarczej; h) nie jest osobą tymczasowo aresztowaną lub nie odbywa kary pozbawienia wolności, z wyjątkiem kary pozbawienia wolności odbywanej poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego; i) nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych; j) nie pobiera na podstawie przepisów o pomocy społecznej zasiłku stałego; k) nie pobiera, na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub dodatku do zasiłku

rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania; l) nie pobiera po ustaniu zatrudnienia świadczenia szkoleniowego przyznawanego przez pracodawcę na wniosek pracownika, które przysługuje po rozwiązaniu stosunku pracy lub stosunku służbowego na czas udziału pracownika w szkoleniach, w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy; m) nie podlega, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników; n) nie pobiera na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów zasiłku dla opiekuna,

- bezrobotny do 25 roku życia oznacza bezrobotnego, który do dnia zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy nie ukończył 25 roku życia,
- bezrobotny powyżej 50 roku życia oznacza bezrobotnego, który w dniu zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy ukończył co najmniej 50 rok życia,
- bezrobotny długotrwale oznacza bezrobotnego pozostającego w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych,
- bezrobotny bez kwalifikacji zawodowych oznacza bezrobotnego nieposiadającego kwalifikacji do wykonywania jakiegokolwiek zawodu poświadczonych dyplomem, świadectwem lub innym dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu,
- doświadczenie zawodowe oznacza doświadczenie uzyskane w trakcie zatrudnienia, wykonywania innej pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 6 miesięcy,
- działania aktywizacyjne oznacza pakiet działań mających na celu podjęcie i utrzymanie przez bezrobotnego odpowiedniej pracy lub działalności gospodarczej,
- nielegalne zatrudnienie lub nielegalna inna praca zarobkowa oznacza: zatrudnienie przez pracodawcę osoby bez potwierdzenia na piśmie w wymaganym terminie rodzaju zawartej umowy i jej warunków, niezgłoszenie osoby zatrudnionej lub wykonującej inną pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego, podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy,

- oferta pracy oznacza wolne od wymagań naruszających zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, w rozumieniu przepisów prawa pracy, zgłoszenie przez pracodawcę do powiatowego urzędu pracy co najmniej jednego wolnego miejsca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w określonym zawodzie lub specjalności w celu uzyskania pomocy w znalezieniu odpowiedniego pracownika,
- organy zatrudnienia oznacza ministra właściwego do spraw pracy oraz wojewodów, marszałków województw i starostów,
- poszukujący pracy oznacza osobę, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 1-3 ustawy, lub cudzoziemca - członka rodziny obywatela polskiego, poszukujących zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub innej formy pomocy określonej w ustawie, zarejestrowanych w powiatowym urzędzie pracy,
- prace społecznie użyteczne oznacza prace wykonywane przez bezrobotnych bez prawa do zasiłku na skutek skierowania przez starostę, organizowane przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej,
- pracodawca oznacza jednostkę organizacyjną, chociażby nie posiadała osobowości prawnej, a także osobę fizyczną, jeżeli zatrudniają one co najmniej jednego pracownika,
- prace interwencyjne oznacza zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę, które nastąpiło w wyniku umowy zawartej ze starostą i ma na celu wsparcie bezrobotnych,
- pożyczka szkoleniowa oznacza pożyczkę udzieloną z Funduszu Pracy na sfinansowanie kosztów szkolenia podejmowanego bez skierowania powiatowego urzędu pracy na to szkolenie,
- program specjalny oznacza zespół działań mających na celu dostosowanie posiadanych lub zdobycie nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych oraz wsparcie zagrożonych likwidacją lub istniejących i tworzonych miejsc pracy
- roboty publiczne oznacza zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac organizowanych przez powiaty - z wyłączeniem prac organizowanych w urzędach pracy - gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace te są finansowane lub dofinansowane ze środków samorządu te-

rytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych i ich związków,

- specyficzne elementy wspierające zatrudnienie oznacza finansowanie z Funduszu Pracy racjonalnych wydatków innych niż usługi i instrumenty rynku pracy, niezbędnych do realizacji działań dostosowanych do indywidualnych potrzeb uczestników programu specjalnego, adekwatnych do uwarunkowań lokalnego rynku pracy,
- szkolenie oznacza pozaszkolne zajęcia mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy, w tym umiejętności poszukiwania zatrudnienia,
- zatrudnienie oznacza wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą.

O ile pojęcie pełnego zatrudnienia jest w pełni zrozumiałe to pojęcie produktywności wymaga przybliżenia, gdyż nie jest ono wyjaśnione przez ustawodawcę. Produktywność to stosunek ilości wytworzonej oraz sprzedanej produkcji w określonym i rozpatrywanym okresie, do ilości wykorzystywanych lub zużytych zasobów wejściowych. Zasoby wejściowe, o których mowa, to nic innego jak rozmaite zasilenia systemu i zasoby systemu wykorzystywane do wytworzenia produktu końcowego. Zasileniami systemu mogą być np. materiały, energia oraz informacje, a zasobami systemu mogą być ludzie oraz kapitał<sup>33</sup>.

Wśród czynników produktywności można wyróżnić egzogeniczne, a zatem m.in. uwarunkowania polityczne, społeczne, ekonomiczne oraz endogeniczne takie, jak m.in. zasoby ludzkie, rzeczowe, finansowe organizacji. Unikając dalszych rozważań stwierdzić należy, że produktywność nie zależy tylko od zatrudnienia ale także od sposobu wykorzystania innych zasobów oraz od sposobu organizacji procesu wytwórczego lub usługowego. Jak zatem ustalić produktywność zatrudnienia? Kwestia ta wymaga rozstrzygnięcia ustawodawcy. Należy także doprecyzować pojęcie wysokiej jakości pracy. Ustawodawca nie ustalił, czy oznacza to organizację procesu pracy i osiągnięcie celów oraz uzyskanie rezultatów, czy też wysoka jakość pracy oznacza legalność i rzetelność zatrudnienia.

Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, stosownie do postanowień art. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, są realizowane na podstawie uchwalanego przez Radę Ministrów Krajowego Planu Działań na

---

<sup>33</sup> <https://mfiles.pl/pl/index.php/Produktywno%C5%9B%C4%87> [dostęp: 03.01.2017].



Rzecz Zatrudnienia, zawierającego zasady realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz w oparciu o inicjatywy samorządu gminy, powiatu, województwa, jak też partnerów społecznych. Projekt przedmiotowego Krajowego Planu Działań przygotowuje minister właściwy do spraw pracy przy współdziałaniu w szczególności: ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Plan ten określa w szczególności: 1) cele i kierunki działań zgodne z priorytetami polityki państwa w dziedzinie rynku pracy; 2) przewidywaną wysokość środków finansowych, w tym Funduszu Pracy oraz budżetu państwa, na dofinansowanie działań wynikających z Krajowego Planu Działań; 3) wskaźniki efektywności Krajowego Planu Działań.

Samorząd województwa na podstawie Krajowego Planu Działań, uwzględniając strategię rozwoju województwa, w tym w zakresie polityki społecznej, o których mowa w przepisach o samorządzie województwa i przepisach o pomocy społecznej, podejmuje czynności w celu uwzględnienia założeń strategicznych w planie operacyjnym i przygotowuje corocznie regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia, określający priorytetowe grupy bezrobotnych i osób wymagających wsparcia - po zasięgnięciu opinii powiatów wchodzących w skład województwa oraz wojewódzkiej rady dialogu społecznego, o której mowa w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240).

Instytucjami rynku pracy realizującymi zadania określone w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy są: publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego oraz instytucje partnerstwa lokalnego. Publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ww. ustawą. Ochotnicze Hufce Pracy (OHP są państwową jednostką budżetową wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, oraz bezrobotnych do 25 roku życia. Nadzór nad Ochotniczymi Hufcami Pracy sprawuje minister właściwy do spraw pracy.

Podstawowym obszarem działania OHP jest rynek pracy. „Kompleksowa działalność w tym zakresie obejmuje szeroki zakres działań adresowanych do młodych ludzi w wieku 15-25 lat, których celem jest udzielanie wsparcia w zaplanowaniu indywidualnej kariery zawodowej oraz uzyskaniu i utrzymaniu zatrudnienia. Zadania z tym związane obejmują m.in.: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i infor-



mację zawodową, warsztaty aktywnego poszukiwania pracy, organizację szkoleń oraz realizację programów rynku pracy. Skoordynowany system doradztwa, poradnictwa i pośrednictwa pracy oraz szkolenia zawodowego, tworzy sieć wyspecjalizowanych placówek: Młodzieżowych Biur Pracy (49), ich filii (58), Punktów Pośrednictwa Pracy (120), Ośrodków Szkolenia Zawodowego EFS (33), Mobilnych Centrów Informacji Zawodowej (49) oraz Młodzieżowych Centrów Kariery (157, w tym 124 utworzonych w ramach unijnego projektu „OHP jako realizator rynku pracy”). Jednostki te są nadzorowane przez Centra Edukacji i Pracy Młodzieży (49), których oferta jest odpowiedzią na konkretne usługi w zakresie rynku pracy dostosowane do potrzeb lokalnej młodzieży. Z ofert młodzieżowych biur pracy korzysta corocznie ponad 170 tys. młodzieży, z czego każdego roku ponad 100 tys. młodych osób podejmuje pracę. Istotną rolę w realizacji zadania pośrednictwa pracy pełnią giełdy i targi pracy. Zakres działalności Mobilnych Centrów Informacji Zawodowej (MCIZ) i Młodzieżowych Centrów Kariery (MCK) obejmuje informację zawodową i poradnictwo zawodowe, a także zagadnienia przedsiębiorczości. Mobilne Centra Informacji Zawodowej, których działa 49, to jednostki wyposażone w oznakowane mikrobusy z zestawami sprzętowymi i metodycznymi, którymi doradcy zawodowi dojeżdżają do mniejszych miejscowości. Formami pracy realizowanymi przez doradców zawodowych MCIZ są: grupowe spotkania i warsztaty informacji zawodowych oraz indywidualne informacje i porady zawodowe. Każdego roku ta forma wsparcia cieszy się ogromnym zainteresowaniem (ponad 212 tys.) młodych ludzi<sup>34</sup>.

Młodzieżowe Centra Kariery to jednostki stacjonarne, w których ważnym aspektem ich działalności jest moduł przedsiębiorczości, w ramach którego doradcy zawodowi podejmują wysiłki w celu „kształtowaniem postaw przedsiębiorczych młodych ludzi wspomagając organizacyjnie i doradczo ideę samozatrudnienia. W latach 2005-2008 powstały 33 MCK. Od 2009 roku były tworzone w efekcie realizacji ogólnopolskiego projektu systemowego pn. „OHP jako realizator usług rynku pracy”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, jak również dzięki współpracy z samorządami lokalnymi. W ramach tego samego projektu były tworzone także Punkty Pośrednictwa Pracy i Ośrodki Szkolenia Zawodowego. Obecnie działa 221 MCK, 78 PPP i 34 OSZ. Działania związane z orientacją i poradnictwem zawodowym oraz planowaniem kariery i ścieżki rozwoju zawodowego objęły wsparciem ponad 250 tysięcy osób, a pośrednictwem w uzyskaniu zatrudnienia - prawie 100 tysięcy poszukujących pracy” [Ibidem].

---

<sup>34</sup> <http://bip.ohp.pl/ohp/dzialalnosc/rynek-pracy/1562,Rynek-pracy.html> [dostęp: 22.01.2017].

Kompetencje samorządu województwa oraz samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy są nieco odmienne. Samorząd województwa przede wszystkim określa i koordynuje regionalną politykę rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w odniesieniu do krajowej polityki rynku pracy przez przygotowanie i realizację regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia. Opracowuje również badania i analizy rynku pracy, prowadzi monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz bada zapotrzebowania na pracę w celu podniesienia efektywności prowadzonych działań na rzecz wzrostu i promocji zatrudnienia. Ponadto, koordynuje na terenie województwa realizację programów aktywizacji zawodowej finansowanych z rezerwy Funduszu Pracy pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy. Art. 8. 1. Katalog zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy określa art. 8 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Z kolei w przypadku samorządu powiatu do jego zadań należy m.in. opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, o której mowa w odrębnych przepisach a także inicjowanie, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy. Zadania samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy określa art. 9 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Organem wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym jest albo minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, albo wojewoda. I tak, w postępowaniu administracyjnym w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 8 lit. b i c ww. ustawy, organem wyższego stopnia jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Realizacja zadań organu wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym w sprawach dotyczących świadczeń z tytułu bezrobocia należy do zadań wojewody (art. 10 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

Agencje zatrudnienia prowadzą regulowaną działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług pośrednictwa pracy, doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego oraz pracy tymczasowej. Działalność ta wymaga wpisu do prowadzonego przez marszałka województwa (właściwego dla siedziby podmiotu ubiegającego się o wpis) rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia. Instytucja szkoleniowa oferująca szkolenia dla bezrobotnych i poszukujących pracy może uzyskać zlecenie finansowane ze środków publicznych na prowadzenie tych szkoleń po wpisie do rejestru instytucji szkoleniowych prowadzonego przez wojewódzki urząd pracy właściwy ze względu na siedzibę instytucji szkoleniowej. Według stanu na koniec 2016 r. w Polsce zarejestrowanych było setki agencji zatrudnienia oraz instytucji szkoleniowych. Dane w tym zakresie są dostępne w rejestrach: instytucji

szkoleniowych oraz agencji zatrudnienia<sup>35</sup>. Akty prawne związane z funkcjonowaniem agencji zatrudnienia są następujące: ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie agencji zatrudnienia; ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych; ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej; ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu.

Ustawodawca wielokrotnie w aktach normatywnych regulujących kwestie polityki społecznej trafnie uwypukla znaczenie współdziałania międzyorganizacyjnego zgodnie z koncepcją partycypacyjnego zarządzania publicznego (*public governance*). Tak jest i w przypadku polityki rynku pracy. Zgodnie z przepisem art. 21 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach: działalności rad rynku pracy, partnerstwa lokalnego oraz uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy rozróżnia usługi i instrumenty rynku pracy. Do usług zalicza się pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe oraz organizację szkoleń. Szczegółowe warunki realizacji oraz tryb i sposoby prowadzenia przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy: pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, organizacji szkoleń określają przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. poz. 667).

Instrumentami rynku pracy wspierającymi podstawowe usługi rynku pracy są natomiast: 1) finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego w związku ze skierowaniem przez powiatowy urząd pracy; 2) finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe dorosłych poza miejscem stałego zamieszkania, w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy; 3) dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa; 4) refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego; 5) finansowanie dodatków aktywizacyjnych; 6) finansowanie kosztów

---

<sup>35</sup> <http://stor.praca.gov.pl/portal/#/kraz> [dostęp: 22.01.2017].

zorganizowanego przejazdu bezrobotnych i poszukujących pracy, w związku z udziałem tych osób w targach pracy i giełdach pracy organizowanych przez wojewódzki urząd pracy w ramach pośrednictwa pracy, w szczególności prowadzonego w ramach sieci EURES.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ma ponad sto aktów wykonawczych, w niektórych przypadkach już nieobowiązujących. Nie sposób omówić wszystkich z nich. Warto natomiast poświęcić uwagę programom specjalnym, finansowanym ze środków Funduszu Pracy. Są one skierowane do osób bezrobotnych i realizowane przez starostę samodzielnie lub we współpracy z innymi organami, organizacjami i podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy oraz pracodawcami. Szczegółowe zasady organizacji i realizacji programów specjalnych, zakres ich stosowania, sposób wyłaniania i doboru uczestników programów specjalnych oraz sposób finansowania tych programów z Funduszu Pracy określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie programów specjalnych (Dz. U. poz. 638). Opracowanie programu specjalnego poprzedza się przeprowadzeniem diagnozy osób bezrobotnych lub osób poszukujących pracy w zakresie ich sytuacji zawodowej, z uwzględnieniem analizy potrzeb lokalnego rynku pracy. Diagnoza ta ma na celu ustalenie m.in. kwalifikacji, doświadczenia zawodowego, kompetencji i umiejętności praktycznych, przeciwwskazań do wykonywania pracy na danym stanowisku, problemu zawodowego i innych przeszkód utrudniających podjęcie zatrudnienia lub utrzymanie miejsca pracy, potrzeb i oczekiwań w zakresie aktywizacji zawodowej. Prawidłowo przeprowadzona diagnoza powinna sprzyjać podjęciu działań dostosowujących podaż pracy do popytu. Odnotować jednakże należy, że czynnikiem determinującym zainteresowanie aktywność w poszukiwaniu pracy jest opinia pracobiorców o atrakcyjności wynagrodzeń. W sytuacji otwartego de facto rynku pracy w Unii Europejskiej, szarej strefy oraz możliwości uzyskania świadczeń pomocowych część bezrobotnych może wykazywać mniejszą aktywność w skutecznym znalezieniu zatrudnienia. Jaki jest naprawdę poziom ubóstwa w Polsce i rzeczywista skala bezrobocia to problemy badawcze w dalszym ciągu wymagające rozwiązania.

Kluczowym funduszem, którego środki przeznacza się na realizację zadań określonych przepisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jest fundusz pracy, będący państwowym funduszem celowym z dysponentem - ministrem właściwym do spraw pracy. Przychodami Funduszu Pracy są m.in.: obowiązkowe składki na Fundusz Pracy, dotacje budżetu państwa, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej na współfinansowanie projektów finansowanych z Funduszu Pracy, odsetki od środków Funduszu Pracy pozostających na rachunkach

bankowych dysponenta Funduszu Pracy oraz samorządów województw, powiatów, Ochotniczych Hufców Pracy i wojewodów, odsetki od środków Funduszu Pracy pozostających na wyodrębnionych rachunkach bankowych, których obowiązek utworzenia wynika z obowiązujących przepisów lub umów zawartych na ich podstawie z dysponentem funduszu, będących w dyspozycji kierownika jednostki organizacyjnej realizującej zadania finansowane ze środków Funduszu Pracy, spłaty rat i odsetki od pożyczek udzielonych z Funduszu Pracy, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczone na współfinansowanie działań z zakresu udziału publicznych służb zatrudnienia w EURES, środki ze sprzedaży akcji i udziałów, o których mowa w art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, oraz zwrot środków z Banku Gospodarstwa Krajowego, pochodzących z wypłaty pożyczek dla osób fizycznych podejmujących działalność gospodarczą; opłaty, wpłaty, kary pieniężne i grzywny, o których mowa w art. 115 i art. 119-123 ww. ustawy, a także środki pieniężne, przekazywane do Funduszu Pracy na podstawie art. 19 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych.

### 3. Prawno-organizacyjne aspekty pomocy osobom niepełnosprawnym

Niepełnosprawność z perspektywy polityki społecznej oznacza m.in. trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2046) określa m.in. proces orzekania o niepełnosprawności, uprawnienia osób niepełnosprawnych a także zadania i organizację służb działających na rzecz osób niepełnosprawnych, nadzorowanych przez pełnomocnika będącego sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

O niepełnosprawności orzekają zespoły orzekające wśród, których wyróżnia się: powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności - jako pierwsza instancja oraz wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności - jako druga instancja. Wydatki związane z tworzeniem i działalnością zespołów są pokrywane ze środków finansowych budżetu państwa, ale mogą być także pokrywane ze środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego. A zatem udział jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu działalności tych zespołów jest fakultatywny. Szczegółowe zasady wydawania m.in. orzeczeń o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności, tryb postępowania przy orzekaniu, skład i sposób powoływania i odwoływania członków zespołów orzekających, a także sposób działania zespołów, jak też warunki organizacyjne i techniczne pomieszczeń dla zespołów orzekających określają przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2015 r. poz. 1110).

Najczęstszą przyczynę niepełnosprawności stanowią schorzenia, narządów ruchu, układu krążenia a także schorzenia neurologiczne. Relatywnie niższy udział osób z uszkodzeniami narządu wzroku i słuchu, z chorobą psychiczną i upośledzeniem umysłowym w zbiorowości osób niepełnosprawnych dotyczy jednak tysięcy osób o obniżonej sprawności w codziennym funkcjonowaniu, a zatem i wymagających szczególnego podejścia w edukacji, na rynku pracy i w życiu codziennym.

Na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności w 2015 r. 27,8% osób w wieku 15 lat i więcej miało orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności (lub orzeczenie równoważne), 43,8% tych osób posiadało orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (lub równoważne) a 28,4% - orzecz-

nie o lekkim stopniu niepełnosprawności (lub równoważne). Wśród osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym odsetek osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności jest mniejszy, przy wyższym odsetku osób z lekkim stopniem niepełnosprawności (odsetki wynoszą odpowiednio: 22,9%, 46,4% i 30,7%<sup>36</sup>).

Według wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. liczba osób niepełnosprawnych ogółem wynosiła na koniec marca 2011 r. około 4,7 mln (dokładnie 4 697,0 tys.). Tym samym liczba osób niepełnosprawnych w Polsce stanowiła 12,2% ludności kraju wobec 14,3% w 2002 r. (blisko 5,5 mln osób niepełnosprawnych w 2002 r.). Udział mężczyzn wśród osób niepełnosprawnych wynosił 46,1% wobec 53,9% dla kobiet. Prawne potwierdzenie faktu niepełnosprawności posiadało w 2011 r. przeszło 3,1 mln osób (dokładnie 3 133,5 tys.). Liczebność zbiorowości osób niepełnosprawnych prawnie i biologicznie (jednocześnie) wynosiła 2 652,0 tys., tylko prawnie – 479,5 tys., tylko biologicznie – 1 565,6 tys., biologicznie – 4 217,6 tys. osób<sup>37</sup>. W III kwartale 2016 r. w Polsce liczba osób w wieku 15 lat i więcej, aktywnych zawodowo pracujących wyniosła 17.293 tys. osób, zaś w wieku produkcyjnym (18-64 lat) aktywnych zawodowo 16.660 tys. osób. Aktywność ekonomiczna osób niepełnosprawnych prawnie w wieku 16 lat i więcej oraz w wieku produkcyjnym (18-64 lat), aktywnych zawodowo pracujących wynosiła odpowiednio 463 tys. i 420 tys. osób. Stopa bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych prawnie nie przekraczała 10 %<sup>38</sup>. Nie ulega zatem wątpliwości, że osoby niepełnosprawne w dalszym ciągu nie są w pełni zaaktywizowane zawodowo. Prawno-organizacyjne rozwiązania w zakresie pomocy osobom niepełnosprawnym są następujące. Do zadań samorządu województwa realizowanych w ramach ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych należy m.in.:

- opracowanie i realizacja wojewódzkich programów dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych,
- opracowywanie i przedstawianie Pełnomocnikowi informacji o prowadzonej działalności,
- dofinansowanie robót budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, dotyczących obiektów służących reha-

---

<sup>36</sup> <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,86,stan-zdrowia> [dostęp: 22.01.2017].

<sup>37</sup> <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,78,dane-demograficzne> [dostęp: 22.01.2017].

<sup>38</sup> <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,81,bael> [dostęp: 22.01.2017].



bilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, z wyjątkiem zbiórki tych obiektów,

- dofinansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej,
- współpraca z organami administracji rządowej oraz powiatami i gminami w realizacji zadań wynikających z ustawy oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych.

Do zadań powiatu należy m.in.:

- opracowywanie i realizacja, zgodnych z powiatową strategią dotyczącą rozwiązywania problemów społecznych, powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie: rehabilitacji społecznej, rehabilitacji zawodowej i zatrudniania, przestrzegania praw osób niepełnosprawnych,
- współpraca z instytucjami administracji rządowej i samorządowej w opracowywaniu i realizacji programów, o których mowa wyżej,
- podejmowanie działań zmierzających do ograniczania skutków niepełnosprawności,
- współpraca z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej tych osób,
- finansowanie z Funduszu wydatków na instrumenty lub usługi rynku pracy określone w ustawie o promocji, w odniesieniu do osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu,
- dofinansowanie: uczestnictwa osób niepełnosprawnych i ich opiekunów w turnusach rehabilitacyjnych, sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych, zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów, likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych, rehabilitacji dzieci i młodzieży, usług tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika. A także dofinansowanie kosztów tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej,
- pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe dla osób niepełnosprawnych, ich szkolenie oraz przekwalifikowanie,



- kierowanie osób niepełnosprawnych, które wymagają specjalistycznego programu szkolenia oraz rehabilitacji leczniczej i społecznej, do specjalistycznego ośrodka szkoleniowo rehabilitacyjnego lub innej placówki szkoleniowej,
- doradztwo organizacyjno-prawne i ekonomiczne w zakresie działalności gospodarczej lub rolniczej podejmowanej przez osoby niepełnosprawne,
- współpraca z właściwym terenowo inspektorem pracy w zakresie oceny i kontroli miejsc pracy osób niepełnosprawnych.

Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych mogą być realizowane na zlecenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych lub na zlecenie samorządu województwa albo powiatu przez fundacje oraz organizacje pozarządowe. A zatem i tu można skonstatować o implementacji koncepcji public governance. Do zadań, które mogą być zlecane do realizacji ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) zalicza się m.in.:

- prowadzenie rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek,
- organizowanie i prowadzenie szkoleń, kursów, warsztatów, grup środowiskowego wsparcia oraz zespołów aktywności społecznej dla osób niepełnosprawnych - aktywizujących zawodowo i społecznie te osoby,
- organizowanie i prowadzenie szkoleń, kursów i warsztatów dla członków rodzin osób niepełnosprawnych, opiekunów, kadry i wolontariuszy bezpośrednio zaangażowanych w proces rehabilitacji zawodowej lub społecznej osób niepełnosprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących procesu integracji osób niepełnosprawnych w najbliższym środowisku i społeczności lokalnej, zwiększania ich aktywności życiowej i zaradności osobistej oraz niezależności ekonomicznej, podnoszenia umiejętności pracy z osobami niepełnosprawnymi, w tym sprawowania nad nimi opieki i udzielania pomocy w procesie ich rehabilitacji,
- prowadzenie poradnictwa psychologicznego, społeczno-prawnego oraz udzielanie informacji na temat przysługujących uprawnień, dostępnych usług, sprzętu rehabilitacyjnego i pomocy technicznej dla osób niepełnosprawnych,
- prowadzenie grupowych i indywidualnych zajęć, które: mają na celu nabywanie, rozwijanie i podtrzymywanie umiejętności niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania osób niepełnosprawnych lub rozwijają umiejęt-

ności sprawnego komunikowania się z otoczeniem osób z uszkodzeniami słuchu, mowy, z autyzmem i z niepełnosprawnością intelektualną, albo usprawniają i wspierają funkcjonowanie osób z autyzmem i z niepełnosprawnością intelektualną w różnych rolach społecznych i w różnych środowiskach,

- organizowanie i prowadzenie zintegrowanych działań na rzecz włączania osób niepełnosprawnych w rynek pracy, w szczególności przez: doradztwo zawodowe, przygotowanie i wdrożenie indywidualnego planu drogi życiowej i zawodowej, prowadzenie specjalistycznego poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy, mających na celu przygotowanie do aktywnego poszukiwania pracy i utrzymania w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, zakup, szkolenie i utrzymanie w trakcie szkolenia psów przewodników dla osób niewidomych oraz osób z niepełnosprawnością ruchową,
- organizowanie lokalnych, regionalnych i ogólnopolskich imprez kulturalnych, sportowych, turystycznych i rekreacyjnych dla osób niepełnosprawnych wspierających ich aktywność w tych dziedzinach,
- promowanie aktywności osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego i zawodowego,
- opracowywanie lub wydawanie publikacji, wydawnictw ciągłych oraz wydawnictw zwartych, stanowiących zamkniętą całość, w tym na nośnikach elektromagnetycznych i elektronicznych dotyczących problematyki związanej z niepełnosprawnością.

### III. Operacjonalizacja finansowa polityki społecznej

Poprzednio stwierdzono, że celami polityki społecznej są eliminacja ubóstwa, osiąganie równości (T. H. Marshall), czy stopniowanie i optymalizacja tempa pożądaných zmian społecznych (K. Secomski) lub redystrybucja zasobów wśród osób zamieszkujących dane terytorium i eliminowanie ubóstwa (Z. Dobrowolski). Cele te są realizowane przy wykorzystaniu środków publicznych, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z art. 44 tej ustawy, wydatki publiczne, którymi są m.in. subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego lub zadania określone odrębnymi ustawami, mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: 1) ustawie budżetowej; 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego; 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Ponadto, wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym są w szczególności stanowiące dochody budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego kwoty dotacji podlegające zwrotowi w przypadkach określonych w ustawie o finansach publicznych. Dotacje to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie tejże ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Środki przyznane w ramach dotacji mają zatem „znaczony” charakter i podmiot je otrzymujący nie ma swobody w ich wykorzystaniu, chyba że pozwalają mu na to przepisy szczególne (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2014 r., II GSK 159/13).

Normatywna definicja (art. 127 ustawy o finansach publicznych) dotacji celowych określa je jako środki przeznaczone na: 1) finansowanie lub dofinansowanie: a) zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami; b) ustawowo określonych zadań, w tym zadań

z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego; c) bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego; d) zadań agencji wykonawczych; e) zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym; f) kosztów realizacji inwestycji; 2) dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach.

Istnieje kilka podstawowych zasad dotyczących udzielania dotacji. Po pierwsze, jednostkom samorządu terytorialnego mogą być udzielone dotacje na podstawie odrębnych ustaw. I tak na przykład, według art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w celu realizacji zadań m.in. polegających na przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych, a także pomocy rodzinom, których członkami są osoby niepełnosprawne, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych może udzielać dotacji, pożyczek oraz finansować odsetki od kredytów udzielonych projektodawcom na realizację programów - zgodnie z umową określającą w szczególności warunki korzystania z tych form pomocy, zawartą z realizatorami programów. Inny przykład stanowi przepis art. 90r ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.) według, którego gmina otrzymuje z budżetu państwa dotację celową na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Po drugie, kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Po trzecie, kwoty dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego określone są przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Finansowanie zadań w ramach polityki społecznej obejmuje nie tylko wydatki bieżące, ale także inwestycje. Z budżetu państwa są finansowane inwestycje państwowych jednostek budżetowych. Mogą być również udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji pozostałych podmiotów, m.in.: agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, innych państwowych osób prawnych, dla których zasady gospodarki finansowej określają odrębne ustawy, a także jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Art. 134 ustawy o finansach publicznych stanowi delegację ustawową dla Rady Ministrów do określania w drodze rozporządzenia, szczegółowego sposobu i trybu finansowania

inwestycji z budżetu państwa, w tym określania wysokości kwot dotacji w kolejnych latach realizacji inwestycji.

Zgodnie z art. 150 ustawy o finansach publicznych, dysponent części budżetowej lub dysponent środków, o których mowa w art. 127 ust. 2 ww. ustawy (realizacja zadań z udziałem środków UE) udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności: szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; wysokość udzielonej dotacji; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą - 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania; tryb kontroli wykonania zadania (w umowie można postanowić, że kontrola będzie prowadzona na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej). Jest to zatem umowa cywilnoprawna zabezpieczająca interesy obu jej stron.

Dysponent części budżetowej może zlecić, zgodnie z art. 151 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, organizacji pozarządowej realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przyznając jednocześnie dotację celową. Umowa, o której mowa wyżej powinna określać: szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; tryb kontroli wykonywania zadania; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą - 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania.

Jednostki, którym została udzielona dotacja, o której mowa w art. 150 i art. 151 ustawy o finansach publicznych, są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków (art. 152 ww. ustawy). Zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej lub dysponenta środków, o których mowa w art. 127 ust. 2 ww. ustawy, rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia, a w przypadku dotacji na realizację zadania za granicą - 60 dni od dnia jego przedstawienia. W przypadku stwierdzenia na podstawie rozliczenia,

o którym mowa w ust. 2 ww. ustawy, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent części budżetowej lub dysponent środków, o których mowa w art. 127 ust. 2 ww. ustawy, określa, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa.

Oprócz dotacji celowych można wyróżnić także dotacje przedmiotowe i podmiotowe. Te pierwsze, są to środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych i mogą być udzielane na podstawie odrębnych ustaw lub przepisów Unii Europejskiej: 1) dla przedsiębiorców wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług; 2) dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa. Kwoty i przedmiot dotacji ustawa corocznie ustawa budżetowa. Przykładem dotacji przedmiotowej jest dofinansowanie posiłków sprzedawanych w barach mlecznych. Jest to forma pomocy społecznej udzielanej osobom i rodzinom, w myśl art. 7a ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Istotne z punktu widzenia udzielania dotacji są przepisy określone w art. 168-170 ustawy o finansach publicznych. I tak, dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego lub w terminie określonym

w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 181 ust. 3 ustawy o finansach publicznych podlegają zwrotowi do budżetu państwa odpowiednio do dnia 31 stycznia następnego roku albo w terminie 21 dni od dnia określonego w tym rozporządzeniu, z zastrzeżeniem art. 151 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy (dysponent części budżetowej może zlecić organizacji pozarządowej realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przyznając jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań. Umowa powinna określać termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą - 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania). Dotacje udzielone z budżetu państwa na realizację zadań za granicą w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa do dnia 28 lutego następnego roku. Od kwot dotacji zwróconych po terminie określonym wyżej nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po dniu, w którym upłynął termin zwrotu dotacji.

Pojęcie wykorzystania dotacji obejmuje zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona. Przekazanie środków na rachunek beneficjenta nie oznacza wykorzystania dotacji. Dotacje udzielone z budżetu państwa: 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem; 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości - podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia ww. okoliczności. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu państwa w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Zwrotowi do budżetu państwa podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

Warto w tym miejscu przytoczyć orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 stycznia 2014 r. według którego dotacja nadmiernie pobrana odnosi się tylko do pewnej nadwyżki. Zwrotowi podlega zatem jedynie nadwyżka dotacji, która przekracza kwotę dotacji wynikającą z przepisów, z treści umowy, a także przekraczająca kwotę niezbędną na dofinansowanie lub sfinansowanie dotowanego zadania. Brak jest zatem podstaw prawnych do uznania, że pojęcie „nadmierna wysokość” odnosi się do całej kwoty dotacji (II GSK 1540/12).

Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa nalicza się, począwszy od dnia: 1) przekazania z budżetu państwa dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem; 2) stwierdzenia nieprawidłowego naliczenia lub nienależnego pobrania dotacji - z zastrzeżeniem, że jeżeli dotacja stanowi pomoc publiczną, w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, odsetki nalicza się od dnia przekazania dotacji beneficjentowi. W przypadku niedokonania zwrotu dotacji w terminie, o którym mowa wyżej oraz w art. 150 pkt 5, art. 151 ust. 2 pkt 6, art. 168 ust. 1 i 2, ustawy o finansach publicznych organ lub inny dysponent części budżetowej, który udzielił dotacji, wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki.

Zmiany kwot dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego mogą następować w terminie do dnia 15 listopada roku budżetowego, a zmiany kwot dotacji na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego - do dnia 30 listopada roku budżetowego. Terminy te nie obowiązują w przypadku: 1) dofinansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego realizowanych w związku ze zdarzeniem losowym lub finansowania zobowiązań Skarbu

Państwa; 2) uprzedniego udzielenia zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa.

Oprócz dotacji, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa subwencje ogólne, które stanowią dochody, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 198 ze zm.). W przeciwieństwie do dotacji, które potocznie określa się „znaczonymi środkami” a zatem przyznanymi na określony cel, przedmiot, podmiot, o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Subwencja ta składa się, zgodnie z art. 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z części:

- dla gmin: wyrównawczej, równoważącej, oświatowej,
- dla powiatów: wyrównawczej, równoważącej, oświatowej,
- dla województw: wyrównawczej, regionalnej, oświatowej.

Zasady i tryb przekazywania części subwencji ogólnej oraz zasady i tryb ustalania kwot części subwencji ogólnej, udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i wpłat dla nowych jednostek samorządu terytorialnego określają przepisy rozdziałów 5 i 6 cyt. wyżej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejnym instrumentem finansowania polityki społecznej są państwowe fundusze celowe tworzone, zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na podstawie odrębnej ustawy, tj. m.in. art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, art. 13 ust. 4(c) ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne, art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 103 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, art. 86 ust. 1, art. 87 ust. 1, art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospoli-



tej Polskiej, art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, art. 6(a) ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności.

Państwowe fundusze celowe nie mogą być tworzone na podstawie aktów wykonawczych lub uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Państwowy fundusz celowy jest zatem odrębną organizacyjnie i finansowo jednostką sektora finansów publicznych, która pod względem konstrukcji prawnej przełamuje zasadę jedności materialnej, zakazującą przeznaczania środków publicznych pochodzących z poszczególnych tytułów na finansowanie imiennie określonych wydatków [Lipiec-Warzecha, 2011].

Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy, którego szczegółowość określają inne akty normatywne niż ustawa o finansach publicznych. Wśród podstawowych rozwiązań dotyczących funduszy celowych, wskazanych w ustawie o finansach publicznych, należy wymienić: 1) stworzenie możliwości udzielania ze środków państwowego funduszu celowego pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego, jeżeli ustawa tworząca fundusz tak stanowi; 2) określenie ram pokrywania kosztów państwowego funduszu celowego. Mianowicie, mogą one być ponoszone tylko wtedy, gdy fundusz dysponuje środkami finansowymi obejmującymi bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa i pozostałości środków z okresów poprzednich; 3) ograniczenie dokonywania zmian w planie finansowym państwowego funduszu celowego. Mianowicie takie zmiany polegające na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów mogą być dokonywane, z tym ograniczeniem, że nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa; 4) wskazanie, że zwiększenie przychodów państwowego funduszu celowego w pierwszej kolejności przeznacza się na spłatę zobowiązań wymagalnych ww. funduszu (oczywiście w sytuacji, gdy takie zobowiązania istnieją); 5) uzależnienie możliwości dokonywania przez odpowiednio ministra lub organ dysponujący funduszem zmian kwot przychodów i kosztów państwowego funduszu celowego ujętych w planie finansowym, od uzyskania zgody Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu [Ibidem].

Funkcjonowanie funduszy celowych jest oceniane zarówno pozytywnie, jak i negatywnie. Wśród zalet wymienia się możliwość przeznaczenia środków na ściśle określony cel i odejście od zasady wygaszania wydatków w końcu roku budżetowego. Wśród wad funduszy celowych wskazuje się niespełnienie przez tę instytucję względów racjonalności wydatków publicznych na płaszczyźnie makroekonomicznej

oraz mikroekonomicznej, gdyż utworzenie funduszu nie musi powodować zaniechania finansowania z budżetu państwa danego rodzaju wydatków publicznych. Wadę dostrzega się także w umożliwieniu lokowania środków budżetowych na oprocentowanych rachunkach lokat terminowych zamiast przeznaczania ich na finansowanie celów, dla których zostały udzielone [Ibidem]. Wydaje się, że szczególnie ta ostatnia konstatacja może rodzić wątpliwości. Lokowanie środków na oprocentowanych rachunkach nie musi przecież oznaczać odejścia od finansowania realizacji określonych celów.

Jednym z funduszy służącym osobom wymagającym wsparcia ze strony państwa i jego instytucji jest posiadający osobowość prawną Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Nadzór nad tym państwowym funduszem celowym sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, który na wniosek Prezesa Zarządu Funduszu, po uzyskaniu pozytywnej opinii Pełnomocnika, zatwierdza statut określający organizację, szczegółowe zasady i tryb działania Funduszu, w tym jego organów. Zasady funkcjonowania PFRON określone są w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Fundusz jest państwowym funduszem celowym, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i posiada osobowość prawną. Jednakże nie stosuje się do niego przepisów art. 29 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Fundusz stosuje zasady rachunkowości określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Nadzór nad Funduszem sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, który na wniosek Prezesa Zarządu Funduszu, po uzyskaniu pozytywnej opinii Pełnomocnika, zatwierdza statut określający organizację, szczegółowe zasady i tryb działania Funduszu, w tym jego organów. Przy rozpatrywaniu i rozstrzyganiu spraw przez Fundusz, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych przepisach, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ustawodawca w art. 46 o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych określa źródła przychodów Funduszu. Są nimi m.in.:

- 1) wpłaty pracodawców zatrudniających co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy;
- 2) dotacje z budżetu państwa;
- 3) spadki, zapisy i darowizny;
- 4) dobrowolne wpłaty pracodawców;
- 5) dochody z oprocentowania pożyczek oraz wolnych środków przekazanych w zarządzanie zgodnie z przepisami o finansach publicznych;
- 6) dochody z działalności gospodarczej;
- 7) spłaty pożyczek udzielonych z Funduszu na rozpoczęcie działalności gospodarczej albo rolniczej, wraz z oprocentowaniem, oraz zwroty środków pobranych przez pracodawców z Funduszu na szkolenie osoby niepełnosprawnej, która z przyczyn dotyczących

pracodawcy nie będzie zatrudniona zgodnie z kierunkiem szkolenia lub będzie zatrudniona przez okres krótszy niż 24 miesiące, wraz z odsetkami, a także zwroty środków pobranych przez pracodawców z Funduszu na pokrycie 60% wynagrodzenia osoby niepełnosprawnej przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym oraz 60% jej obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne od tego wynagrodzenia, która z przyczyn dotyczących pracodawcy będzie zatrudniona przez okres krótszy niż 12 miesięcy, wraz z odsetkami.

Fundusz otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa na zadania określone ww. ustawą, których maksymalna wysokość wynosi albo 30% środków zaplanowanych na dany rok na realizację zadania, o którym mowa w art. 26a ustawy, albo w wysokości 50% utraconych dochodów gmin z tytułu zastosowania zwolnień ustawowych, o których mowa w art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Ustawa określa także kierunek wydatkowania środków Funduszu. I tak, środki w wysokości do 30% wydatków, przeznacza się na: 1) realizację działań wyrównujących różnice między regionami, w szczególności w jednostkach samorządu terytorialnego, na terenie których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia w kraju lub nie utworzono warsztatu terapii zajęciowej albo zakładu aktywności zawodowej; 2) zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych realizowane przez fundacje i organizacje pozarządowe; 3) realizację programów wspieranych ze środków pomocowych Unii Europejskiej na rzecz osób niepełnosprawnych przewidzianych do wdrożenia w danym roku; 4) dofinansowanie zadań wynikających z programów rządowych, w tym ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych, a także pomoc rodzinom, których członkami są osoby niepełnosprawne, a także inne zadania, które służą rehabilitacji społecznej i zawodowej, w szczególności, gdy adresowane są do osób niepełnosprawnych oraz do rodzin, których członkami są osoby niepełnosprawne.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, prowadzący zakład pracy chronionej spełniający warunek, o którym mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1 lit. b, lub zakład aktywności zawodowej w stosunku do tego zakładu jest zwolniony z niektórych podatków, z tym że: z podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego - na zasadach określonych w przepisach odrębnych oraz z podatku od czynności cywilnoprawnych - jeżeli czynność przez niego dokonana pozostaje w bezpośrednim związku z prowadzeniem zakładu. Zwolniony jest także opłat, z wyjątkiem opłaty skarbowej i opłat o charakterze sankcyjnym. W związku z tym środki Funduszu przeznacza się również na zrekom-

pensowanie gminom dochodów utraconych na skutek zastosowania ww. ustawowych zwolnień, w wysokości utraconych dochodów.

Środki Funduszu są przekazywane przez Prezesa Zarządu tego Funduszu samorządom wojewódzkim i powiatowym na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań, na wyodrębniony rachunek bankowy - według algorytmu określonego przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 88, poz. 808 ze zm.) oraz podmiotom realizującym zadania zlecone przez Fundusz lub inne zadania wynikające z ustawy - na podstawie zawartych z nimi umów. Środków nie można przyznać pracodawcy wykonującemu działalność gospodarczą, który znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej według kryteriów określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących udzielania pomocy publicznej; na którym ciąży obowiązek zwrotu pomocy, wynikający z wcześniejszych decyzji Komisji Europejskiej, uznających pomoc za niezgodną z prawem oraz ze wspólnym rynkiem; a także wtedy, gdy udzielenie pomocy w formie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzenia skutkowałoby przekroczeniem kwoty 10 mln euro rocznej pomocy na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych u tego pracodawcy. Odnotować należy również, że:

- środki Funduszu nie mogą zostać przeznaczone na realizację celów, zadań i wydatków w części w jakiej zostały sfinansowane w ramach pomocy udzielonej z innych środków publicznych,
- środki Funduszu podlegają zwrotowi w kwocie wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej w nadmiernej wysokości lub ustalonej w wyniku kontroli w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości, określonej w drodze decyzji nakazującej zwrot wypłaconych środków wraz z odsetkami naliczonymi od tej kwoty, od dnia jej otrzymania, w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Zwrotu, o którym mowa wyżej dokonuje się w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wezwania do zapłaty lub ujawnienia okoliczności powodujących obowiązek zwrotu,
- jeżeli środki Funduszu zostały wypłacone w wysokości niższej od należnej, kwotę stanowiącą różnicę między kwotą należną a kwotą wypłaconą, wypłaca się wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w terminie 3 miesięcy od dnia przedłożenia żądania wypłaty tej kwoty lub ujawnienia okoliczności powodujących obowiązek jej wypłacenia. Odsetek nie nalicza się w przypadku gdy wystąpienie okoliczności powodu-

jących obowiązków zwrotu lub wypłaty środków było niezależne od zobowiązanego do zapłaty,

- zwrotowi nie podlegają należności umorzone w trybie określonym w cyt. wyżej ustawie, chyba że w wyniku kontroli stwierdzono niezgodne z prawem ich umorzenie,
- organ wszczyna postępowanie administracyjne, które może się zakończyć wydaniem decyzji nakazującej zwrot środków dopiero wtedy, gdy podmiot zobowiązany nie dokona zwrotu środków przekazanych przez PFRON w terminie (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2014 r., II GSK 1754/13).

Art. 49f ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych określa zasady umarzania należności PFRON, rozkładania na raty spłat tych należności albo odraczania terminu ich płatności. I tak, na wniosek dłużnika lub strony umowy, której przedmiot obejmuje dokonanie wydatków ze środków Funduszu, organy (organami Funduszu są Rada Nadzorcza i Zarząd i podmioty powołane do zawierania takich umów mogą podjąć określone działania (oznacza to, że przepis ma oczywiście zastosowanie do należności wynikających z zawartych wcześniej umów, których przedmiot obejmuje dokonanie wydatków ze środków PFRON): 1) umorzyć w części lub w całości należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, w drodze decyzji, przy czym w przypadku umarzania należności wynikających z umów, do których zawierania został powołany Fundusz decyzję w sprawie umorzenia wydaje Prezes Zarządu Funduszu, natomiast w przypadku umarzania należności wynikających z umów, do których zawierania został powołany dyrektor powiatowego urzędu pracy, lub kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, decyzję w sprawie umorzenia wydaje starosta; 2) rozłożyć na raty spłatę tych należności lub odroczyć termin ich płatności, w drodze umowy. Przesłanką do umorzenia lub rozłożenia na raty spłaty albo odroczenia terminu płatności należności są: uzasadniony ważny interes dłużnika, interes publiczny, względy gospodarcze lub społeczne lub inne przyczyny zasługujące na uwzględnienie, w szczególności w razie całkowitej nieściągalności.

Na zakończenie tej części opracowania, na przykładzie 2016 r. przybliżono rozmiary działalności PFRON. I tak, Plan finansowy PFRON na 2016 r. opublikowany został w załączniku do ustawy budżetowej na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. i zakładał przychody w wysokości 4.618.558 tys. zł, z tego: dotacje z budżetu państwa 745.360 tys. zł. Faktycznie, przychody wyniosły ogółem zachowane w 2016 r. wyniosły 4.704.890.856,37 zł (101,87% środków planowanych na 2016 r.) z tego

dotacje z budżetu państwa 742.357.912,57 zł<sup>39</sup>. Wydatki zarachowane w 2016 r. zamknęły się kwotą 4.720.279.715,12 zł ( 97,47%), z tego m.in. na dotacje zadań bieżących realizowanych przez jednostki sektora finansów publicznych - 120.256.690,33 zł, dotacje zadań bieżących realizowanych przez jednostki nie zaliczane do sektora finansów publicznych 3.273.537.108,98 zł, dotacje zadań inwestycyjnych realizowanych przez jednostki sektora finansów publicznych 96.319.188,53 zł, dotacje zadań inwestycyjnych realizowanych przez jednostki nie zaliczane do sektora finansów publicznych 3.096.469,75 zł, przelewy redystrybucyjne do samorządów wojewódzkich i powiatowych na realizację zadań z zakresu zatrudniania i rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań 920.428.293,90 zł, odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu wpłat na PFRON, pożyczek i odsetek od pożyczek oraz innych należności 172.518.641,96 zł [Ibidem].

Kolejnym państwowym funduszem celowym służącym realizacji polityki społecznej jest Fundusz Pracy, którego zasady określają przepisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Jego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy, a źródłami przychodów są m.in.: obowiązkowe składki na Fundusz Pracy, które są zobowiązane opłacać podmioty określone w art. 104 ww. ustawy, dotacje budżetu państwa, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej na współfinansowanie projektów finansowanych z Funduszu Pracy.

Środki Funduszu Pracy przeznacza się na finansowanie zadań związanych z promocją zatrudnienia, na przykład, kosztów wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń, refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa, zwrotu części kosztów poniesionych przez pracodawcę z tytułu zatrudnienia bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych, refundacji pracodawcy kosztów składek na ubezpieczenia społeczne za bezrobotnych do 30 roku życia podejmujących pierwszą pracę, kosztów dofinansowania wynagrodzenia zatrudnionego bezrobotnego powyżej 50 roku życia, opracowywania i rozpowszechniania informacji zawodowych oraz wyposażenia w celu prowadzenia pośrednictwa pracy lub poradnictwa zawodowego przez publiczne służby zatrudnienia i Ochotnicze Hufce Pracy.

---

<sup>39</sup> <http://www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/2227,Sprawozdanie-z-realizacji-planu-rzeczowofinansowego-z-dzialalnosci-PFRON-za-201.html> [dostęp: 03.06.2017].

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. poz. 1294) określa: algorytm kwoty środków (limity), jakie mogą być wydatkowane w roku budżetowym na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań w województwie; sposób ustalania kwot środków Funduszu Pracy będących w dyspozycji samorządu województwa z przeznaczeniem na realizację projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego; wysokość i przeznaczenie rezerwy będącej w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy.

Istotną rolę w ochronie pracobiorców odgrywa państwowy fundusz celowy utworzony na mocy przepisów ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1256). Jego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy. Dochodami Funduszu, stosownie do postanowień art. 25 ww. ustawy są m.in.: 1) składki płacone przez pracodawców; 2) odsetki od wolnych środków przekazanych w zarządzanie zgodnie z przepisami o finansach publicznych; 3) zapisy i darowizny; 4) dobrowolne wpłaty pracodawców; 5) dotacja budżetowa. Przychodami zaś: 1) zwroty sum wypłaconych z tytułu świadczeń pracowniczych oraz równowartość w nieruchomościach i związanych z nimi prawach przejętych przez dysponenta Funduszu za niespłacone w terminie wierzytelności z tytułu wypłaconych świadczeń oraz ustanowionych zabezpieczeń; 2) należności z tytułu najmu i dzierżawy mienia, a także inne przychody określone przepisami prawa.

Składki na Fundusz, o których mowa wyżej obciążają koszty działalności pracodawców, a ich wysokość określona ustawą budżetową ustala się od wypłat stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe bez stosowania ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Poboru składek na Fundusz dokonuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych w okresach miesięcznych, łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne. Środki Funduszu przeznaczone są na zaspokojenie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, m.in. z tytułu wynagrodzenia za pracę, czy wynagrodzenia za czas niezdolności pracownika do pracy wskutek choroby, o którym mowa w art. 92 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy oraz m.in. na pokrycie kosztów dochodzenia zwrotu i egzekucji należności Funduszu.

Określone w ustawie zadania z zakresu ochrony roszczeń pracowniczych realizują minister właściwy do spraw pracy oraz marszałkowie województw przy pomo-



cy wojewódzkich urzędów pracy. Środki na wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania w zakresie ochrony roszczeń pracowniczych oraz na pozostałe koszty obsługi marszałkowie województw otrzymują na podstawie limitów określonych przez dysponenta Funduszu w planie finansowym Funduszu.

Przykładem innego rozwiązania niż państwowy fundusz celowy jest w ramach polityki społecznej fundusz alimentacyjny. Zasady finansowania świadczeń z tego funduszu, a szerzej zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, w przypadku bezskuteczności egzekucji, warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, zasady i tryb postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych określają przepisy ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2016 r., poz. 169 ze zm.).

Ponieważ przyznawanie i wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz podejmowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych jest zadaniem zleconym gminie z zakresu administracji rządowej, to zadania te są finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Również z tej dotacji finansowane są podejmowane działania wobec dłużników alimentacyjnych i koszty obsługi świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Ustawodawca określił dwa warunki uzyskania świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Po pierwsze, świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują osobie uprawnionej (osobie uprawnionej do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna) do ukończenia przez nią 18 roku życia albo w przypadku gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej do ukończenia przez nią 25 roku życia, albo w przypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności - bezterminowo. Po drugie, świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 725 zł. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, jednakże nie wyższej niż 500 zł.

W przypadku bezskuteczności egzekucji osoba uprawniona może złożyć do organu właściwego wierzyciela wnioski o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego. Do wniosku należy dołączyć zaświadczenie organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne o bezskuteczności egzekucji zawierające informację o stanie egzekucji, przyczynach jej bezskuteczności oraz o działaniach podejmowanych w celu wyegzekwowania zasądzonych alimentów.



W przypadku złożenia wniosku bez zaświadczenia organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne organ właściwy wierzyciela wzywa organ prowadzący postępowanie egzekucyjne do przesłania zaświadczenia o bezskuteczności egzekucji zawierającego informację o stanie egzekucji, przyczynach jej bezskuteczności oraz o działaniach podejmowanych w celu wyegzekwowania zasądzonych alimentów.

Organ prowadzący postępowanie egzekucyjne jest obowiązany do przesłania zaświadczenia w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Organ właściwy wierzyciela występuje z wnioskiem do organu właściwego dłużnika o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego w przypadkach określonych w ustawie, zaś organ prowadzący postępowanie egzekucyjne jest obowiązany do informowania organu właściwego dłużnika oraz organu właściwego wierzyciela o stanie egzekucji i przyczynach jej bezskuteczności każdorazowo na wniosek tych organów, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania, a także każdorazowo w przypadku zaistnienia okoliczności mających wpływ na prawo do świadczenia lub na podejmowane działania wobec dłużników alimentacyjnych, w terminie 14 dni od dnia powzięcia informacji o zaistnieniu tych okoliczności. Organ właściwy dłużnika oraz organ właściwy wierzyciela przekazują organowi prowadzącemu postępowanie egzekucyjne wszelkie posiadane informacje istotne dla skuteczności egzekucji. Organ właściwy dłużnika oraz organ właściwy wierzyciela informują sąd o bezczynności lub wszelkich przejawach opieszałości komornika sądowego prowadzącego postępowanie egzekucyjne przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie przysługują, jeżeli osoba uprawniona: 1) została umieszczona w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie lub w pieczy zastępczej; 2) zawarła związek małżeński.

Jednym z kluczowych narzędzi stosowanych w omawianym postępowaniu jest wywiad alimentacyjny, przeprowadzany w celu ustalenia sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, a także jego stanu zdrowia oraz przyczyn nielożenia na utrzymanie osoby uprawnionej. Wywiad jak też oświadczenie majątkowe dłużnika złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań może być uzupełniony o rodzinny wywiad środowiskowy.

Kolejnym funduszem wykorzystywanym w polityce społecznej jest Fundusz Daru Narodowego, którego zasady funkcjonowania regulują przepisy ustawy z dnia 30 listopada 1989 r. o Funduszu Daru Narodowego (Dz. U. Nr 67, poz. 406). Fundusz ten gromadzi środki pochodzące od Polaków i przyjaciół Polski w kraju i za granicą z przeznaczeniem na finansowanie potrzeb przedstawianych przez rząd, kościoły, związki wyznaniowe, organizacje społeczne, a w szczególności na wspieranie

ochrony zdrowia i pomocy społecznej, ochrony środowiska oraz oświaty, nauki i kultury. Dochodami Funduszu są dary składane indywidualnie lub zbiorowo w postaci m.in. wpłat pieniężnych oraz obligacji, wartości dewizowych, w tym walut obcych, wystawionych w walutach obcych akcji, świadectw udziałowych, obligacji, książeczek i innych dowodów oszczędnościowych, certyfikatów i kwitów depozytowych, czeków, czeków podróżnych, weksli, akredytyw, poleceń wypłat oraz innych dokumentów bankowych i finansowych podlegających wymianie na waluty obce, darów rzeczowych (ruchomości), a w szczególności biżuterii, złota, platyny, srebra, dzieł sztuki.

Ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 965 ze zm.) utworzono Fundusz Emerytur Pomostowych, zwany dalej "FEP", który jest państwowym funduszem celowym powołanym w celu finansowania emerytur pomostowych, którego dysponentem jest ZUS. Fundusz nie jest wyposażony w przymiot osobowości prawnej. Przychody omawianego wyżej funduszu pochodzą m.in.: ze składek na FEP; z dotacji budżetu państwa; z oprocentowania rachunków bankowych FEP; z odsetek od nieterminowo opłaconych składek na FEP; ze zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wraz z odsetkami; z lokat wolnych środków FEP. Ze środków zgromadzonych w FEP są finansowane: wypłaty emerytur pomostowych; odsetki za nieterminowe wypłaty emerytur pomostowych; odpis stanowiący przychód Zakładu.

Ustawą z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2014 r. poz. 1116) utworzono będący państwowym funduszem celowym Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźzionych Zakładów Pracy, zwany dalej „Funduszem Aktywizacji”, którego dysponentem jest Dyrektor Generalny Służby Więziennej. Przychodami tego funduszu są: wpłaty przywiezionych zakładów pracy, w wysokości co najmniej 25% środków uzyskanych z tytułu zwolnień określonych w art. 6 ust. 1 i 2 ww. ustawy; środki pieniężne pochodzące ze spadków, zapisów, darowizn, dotacji, zbiórek i innych źródeł; środki pieniężne pochodzące z potrącenia określonego w art. 125 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy.

Środki Funduszu Aktywizacji przeznacza się na finansowanie działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności, a w szczególności na: tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz ochronę istniejących; tworzenie w zakładach karnych infrastruktury niezbędnej dla działań resocjalizacyjnych; modernizację przywiezionych zakładów pracy i ich produkcji; organizowanie nauki zawodu i doskonalenia zawodowego dla osób pozbawionych wolności, a tym samym stwarzanie im warunków szybszego usamodzielnienia się po odbyciu kary;

organizowanie szkolenia w zakresie aktywizacji zawodowej i umiejętności poszukiwania pracy. Ze środków Funduszu Aktywizacji mogą być przyznawane pożyczki bądź dotacje podmiotom zatrudniającym osoby pozbawione wolności.

Szczegółowe zasady oraz tryb finansowania działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności; terminy wypłaty ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności, szczegółowe zasady, tryb i terminy udzielania pożyczek i dotacji podmiotom zatrudniającym osoby pozbawione wolności określają przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 53).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r. poz. 277 ze zm.) stanowi, że ubezpieczenie społeczne rolników realizuje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zwana dalej „Kasą”. Prezes Kasy jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi. Interesy ogółu ubezpieczonych i świadczeniobiorców, dotyczące ubezpieczenia i działalności Kasy, reprezentuje Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

Art. 76 cytowanej ustawy tworzy Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników, zwany dalej „funduszem składkowym”. Fundusz ten jest osobą prawną; funkcje zarządu pełni z urzędu Prezes Kasy pod nadzorem Rady Rolników. Podstawy finansowe ubezpieczenia i działalności Kasy stanowią fundusze emerytalno-rentowy, administracyjny oraz prewencji i rehabilitacji, którymi dysponuje Prezes Kasy. Fundusze, te są państwowymi funduszami celowymi. Na mocy ustawy, państwo gwarantuje wypłatę świadczeń finansowanych z funduszu emerytalno-rentowego.

Fundusz składkowy jest przeznaczony na finansowanie m.in. świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego; bezpośrednich kosztów funkcjonowania Rady Rolników; kosztów zarządzania funduszem i wykonywania jego zobowiązań jako osoby prawnej. Fundusz ten tworzy się ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz z innych źródeł określonych w statucie funduszu składkowego, zapewniając pełne pokrycie wydatków funduszu składkowego, oraz odpisów, o których mowa w art. 78 ust. 2 pkt 2a, art. 79 ust. 2 i art. 80 ust. 2 ww. ustawy.

Fundusz emerytalno-rentowy jest przeznaczony na finansowanie: świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego; emerytur i rent z innego ubezpieczenia społecznego, wypłacanych łącznie ze świadczeniami z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, wraz z dodatkami; refundacji określonych kosztów Funduszowi Ubez-

pieczeń Społecznych, jeżeli przepisy emerytalne przewidują taką refundację; ubezpieczeń zdrowotnych: a) rolników i pracujących z nimi domowników podlegających ubezpieczeniu społecznemu, b) osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe w części składkowej, c) rolników, którzy nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu, a podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu. Fundusz emerytalno-rentowy tworzy się m.in.: ze składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe; z refundacji ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z uzupełniającej dotacji z budżetu państwa. Fundusz administracyjny jest przeznaczony na finansowanie kosztów obsługi ubezpieczenia, z wyjątkiem kosztów pokrywanych ze środków funduszu składkowego lub funduszu prewencji i rehabilitacji. Ponadto ze środków funduszu administracyjnego finansowane są koszty obsługi zadań w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego. Fundusz administracyjny tworzy się z: odpisów od funduszu składkowego i od funduszu emerytalno-rentowego, w wysokości do 9% planowanych wydatków funduszu składkowego i do 3,5% planowanych wydatków funduszu emerytalno-rentowego; refundacji przez właściwe instytucje kosztów związanych z realizacją ubezpieczenia zdrowotnego oraz realizacją innych zadań powierzonych Prezesowi Kasy na podstawie odrębnych przepisów.

Fundusz prewencji i rehabilitacji jest przeznaczony na finansowanie kosztów rzeczowych wynikających z realizacji zadań Kasy, o których mowa w art. 21b, 63 i 64 ww. ustawy. Fundusz ten tworzy się z odpisu od funduszu składkowego, w wysokości do 6,5% planowanych wydatków z tego funduszu oraz dotacji z budżetu państwa. Państwowym funduszem celowym jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), powołany w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Jego dysponentem jest ZUS.

Przychody funduszu pochodzą m.in.: ze składek na ubezpieczenia społeczne, niepodlegających przekazaniu na rzecz otwartych funduszy emerytalnych; ze środków rekompensujących kwoty składek przekazanych na rzecz otwartych funduszy emerytalnych; z wpłat z budżetu państwa oraz z innych instytucji, przekazanych na świadczenia, których wypłatę zlecono Zakładowi, z wyjątkiem świadczeń finansowanych z odrębnych rozdziałów budżetowych oraz wpłat z instytucji zagranicznych; z oprocentowania rachunku bankowego FUS; z lokat dokonywanych w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego, o których mowa w art. 178 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi; z odsetek od nieterminowo regulowanych zobowiązań wobec FUS; ze zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, wraz z odsetkami; z dotacji z budżetu państwa.

W granicach określonych w ustawie budżetowej FUS może otrzymywać z budżetu państwa dotacje i nieoprocentowane pożyczki, które mogą być przeznaczone wyłącznie na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo, jeżeli przychody przekazywane na rachunek bankowy FUS oraz środki zgromadzone na funduszu rezerwowym nie zapewniają pełnej i terminowej wypłaty świadczeń finansowanych z przychodów FUS. Dodać należy, że za zgodą ministra właściwego do spraw finansów publicznych FUS może zaciągać kredyty. Ze środków zgromadzonych w FUS finansowane są m.in.: wypłaty świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego oraz wypadkowego; wydatki na prewencję rentową; spłaty kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, zaciąganych w celu wypłaty świadczeń z FUS; odsetki za nieterminowe wypłaty świadczeń; wydatki na pokrycie niedoboru środków niezbędnych do zapewnienia wypłat emerytur kapitałowych; emerytury kapitałowe, środki gwarantowane oraz jednorazowe wypłaty, ustalane ze składek zewidencjonowanych na subkoncie.

W ramach FUS wyodrębnia się fundusze: 1) emerytalny, z którego są finansowane m.in. wypłaty emerytur; 2) rentowy, z którego są finansowane: wypłaty rent z tytułu niezdolności do pracy, rent szkoleniowych, rent rodzinnych, dodatków do rent rodzinnych dla sierot zupełnych, dodatków pielęgnacyjnych; wypłaty emerytur przyznanych z urzędu zamiast rent z tytułu niezdolności do pracy osobom urodzonym przed dniem 1 stycznia 1949 r., które nie mają okresu składkowego i nieskładkowego wynoszącego co najmniej 20 lat dla kobiet i co najmniej 25 lat dla mężczyzn; wypłaty zasiłków pogrzebowych; świadczenia zlecone Zakładowi do wypłaty podlegające finansowaniu z budżetu państwa oraz wydatki na prewencję rentową; 3) chorobowy, z którego finansowane są świadczenia określone w odrębnych przepisach tj. ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 372 ze zm.); 4) wypadkowy, z którego finansowane są świadczenia określone w odrębnych przepisach, tj. w ww. ustawie oraz ustawie z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1242 ze zm.), a także koszty prewencji wypadkowej określone w odrębnych przepisach, tj. ustawie o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych; 5) rezerwowy tworzony dla ubezpieczeń rentowych, chorobowego i wypadkowego.

Źródłem finansowego wsparcia oprócz dotacji mogą być środki przyznane przez bank. Przykładem takiego rozwiązania jest Fundusz Dopłat, o którym mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 711 ze zm.). Ustawa

określa zasady stosowania dopłat do oprocentowania długoterminowych kredytów o stałej stopie procentowej, udzielanych przez banki na cele związane z budownictwem mieszkaniowym, realizowanym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także źródła finansowania dopłat oraz zasady rozliczeń z tytułu przekazanych bankom dopłat.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2015 poz. 833 ze zm.) finansowego wsparcia podmiotom realizującym przedsięwzięcia polegające na tworzeniu zasobu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, a także noclegowni i domów dla bezdomnych udziela Bank Gospodarstwa Krajowego na wniosek złożony przez inwestora. Ustawodawca określa podmioty uprawnione do finansowego wsparcia. I tak są to: gminy, związki międzygminne, powiaty albo organizacje pożytku publicznego.

Źródłem finansowania zadań państwa w zakresie opieki zdrowotnej jest fundusz zdrowia. Zasady jego funkcjonowania regulują przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1793 ze zm.). Ze składek na ubezpieczenie zdrowotne finansowane są m.in. świadczenia zarówno w zakresie szpitalnej lub ambulatoryjnej opieki zdrowotnej, polegającej na udzielaniu przez świadczeniodawców świadczeń opieki zdrowotnej osobom niewymagającym leczenia w warunkach całodobowych lub całodziennych, podstawowej opieki zdrowotnej i jej odmiany nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej definiowanej, jako świadczenia opieki zdrowotnej z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej udzielane przez świadczeniodawców poza godzinami pracy określonymi w umowach o udzielanie świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej, w szczególności w dni wolne od pracy i w święta, w przypadku nagłego zachorowania lub nagłego pogorszenia stanu zdrowia świadczeniobiorcy, które nie jest stanem nagłym.

Należy przy tym odnotować, że zadania władz publicznych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej obejmują nie tylko finansowanie w trybie i na zasadach określonych ustawą świadczeń opieki zdrowotnej, ale także m.in. tworzenie warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia; analizę i ocenę potrzeb zdrowotnych oraz czynników powodujących ich zmiany; promocję zdrowia i profilaktykę, mające na celu tworzenie warunków sprzyjających zdrowiu. Świadczeniobiorcy, zgodnie z art. 15 ww. ustawy, mają na zasadach określonych w ustawie, prawo do świadczeń opieki zdrowotnej, których celem jest zachowanie zdrowia, zapobieganie chorobom i urazom, wczesne wykrywanie chorób, leczenie, pielęgnacja oraz zapobieganie niepełnosprawności i jej ograniczanie.

Przysługują im świadczenia gwarantowane przez państwo z zakresu: 1) podstawowej opieki zdrowotnej; 2) ambulatoryjnej opieki specjalistycznej; 3) leczenia szpitalnego; 4) opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień; 5) rehabilitacji leczniczej; 6) świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej; 7) leczenia stomatologicznego; 8) lecznictwa uzdrowiskowego; 9) zaopatrzenia w wyroby medyczne, na zlecenie osoby uprawnionej, oraz ich naprawy, o których mowa w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych; 10) ratownictwa medycznego; 11) opieki paliatywnej i hospicyjnej; 12) świadczeń wysokospecjalistycznych; 13) programów zdrowotnych; 14) leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych dostępnych w aptece na receptę; 15) programów lekowych określonych w przepisach ustawy o refundacji; 16) leków stosowanych w chemioterapii określonych w przepisach ustawy o refundacji; 17) leków nieposiadających pozwolenia na dopuszczenie do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sprowadzanych z zagranicy na warunkach i w trybie określonym w art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne, pod warunkiem że w stosunku do tych leków wydano decyzję o objęciu refundacją na podstawie ustawy o refundacji; 18) środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego, sprowadzonych z zagranicy na warunkach i w trybie określonym w art. 29a ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, pod warunkiem, że w stosunku do tych środków wydano decyzję o objęciu refundacją na podstawie ustawy o refundacji.

Wydatkowanie środków publicznych na politykę społeczną wymaga rozwagi. Przyznanie określonej grupie osób środków finansowych wpływa na gospodarkę, ale także ich życiowe wybory. Może oddziaływać na styl życia. Nieprawidłowo przyznane środki będą kreowały poczucie niesprawiedliwości u tych, którzy dostrzegają, że została przyznana niewłaściwym osobom. Z kolei u osób nieuczciwych wyrabia swoistą kulturę „jazdy na gapę”, może prowadzić do nieudolności. Biorąc pod uwagę powyższe szczególne znaczenia, o czym nadmieniono w poprzedniej części opracowania, nabiera rodzinny wywiad środowiskowy, który przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz u osób, o których mowa w art. 103 ustawy o pomocy społecznej. Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się również na podstawie: 1) art. 23 ust. 4aa ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych u osoby ubiegającej się o świadczenie pielęgnacyjne lub osoby pobierającej to świadczenie w celu weryfikacji wątpliwości dotyczących okoliczności związanej z niepodejmowaniem lub



rezygnacją z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej oraz sprawowaniem faktycznej opieki nad osobą, na którą ubiega się lub pobiera świadczenie pielęgnacyjne; 2) art. 23 ust. 4e i 4f ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych u osoby ubiegającej się o specjalny zasiłek opiekuńczy lub osoby pobierającej to świadczenie w celu weryfikacji okoliczności dotyczących spełniania warunku niepodejścia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej oraz sprawowania faktycznej opieki nad osobą, na którą ubiega się lub pobiera specjalny zasiłek opiekuńczy; 3) art. 15 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci u osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze lub osoby pobierającej to świadczenie w celu weryfikacji wątpliwości dotyczących sprawowania opieki nad dzieckiem, wydatkowania świadczenia wychowawczego niezgodnie z celem lub marnotrawienia świadczenia wychowawczego.

Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza pracownik socjalny, również na potrzeby jednostki organizacyjnej pomocy społecznej z terenu innej gminy. Od jego kultury osobistej, zaangażowania, rzetelności zależy, czy osoby potrzebujące pomocy będą chciały należycie współpracować w celu przezwyciężenia swojej złej sytuacji, a środki publiczne zostaną należycie wykorzystania. Jeśli zachodzi taka potrzeba, przy przeprowadzaniu rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz świadczeniu pracy socjalnej w środowisku może uczestniczyć drugi pracownik socjalny. Rodzinny wywiad środowiskowy oraz świadczenie pracy socjalnej w środowisku może się odbywać w asyście funkcjonariusza Policji. W tym ostatnim przypadku, kierownik ośrodka pomocy społecznej, na wniosek pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej lub z własnej inicjatywy, może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o asystę w trakcie przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego lub świadczenia pracy socjalnej w środowisku. Właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia pracownikowi socjalnemu asysty Policji przy przeprowadzaniu rodzinnego wywiadu środowiskowego lub świadczeniu pracy socjalnej w środowisku.

W przypadku ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej po raz kolejny, a także gdy nastąpiła zmiana danych zawartych w wywiadzie, sporządza się aktualizację wywiadu. W przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy aktualizację sporządza się nie rzadziej niż co 6 miesięcy, mimo braku zmiany danych. Niewyrażenie zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego przez osoby lub rodziny ubiegające się o świadczenia z pomocy społecznej lub na jego aktualizację przez osoby lub rodziny korzystające ze świadczeń z pomocy społecznej stanowi podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylenia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych

z pomocy społecznej. Pracownik socjalny przeprowadzający rodzinny wywiad środowiskowy może domagać się od osoby lub rodziny ubiegającej się o pomoc złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym. Odmowa złożenia oświadczenia jest podstawą wydania decyzji o odmowie przyznania świadczenia.

Sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby lub rodziny ustala się nie tylko na podstawie wywiadu ale także następujących dokumentów, m.in.: dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość; skróconego odpisu aktu urodzenia dziecka lub książeczki zdrowia dziecka; dokumentów określających status cudzoziemca w Rzeczypospolitej Polskiej; decyzji właściwego organu w sprawie renty, emerytury, świadczenia przedemerytalnego lub zasiłku przedemerytalnego, emerytury pomostowej, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, uposażenia w stanie spoczynku, renty strukturalnej oraz renty socjalnej; orzeczenia komisji do spraw inwalidztwa i zatrudnienia wydanego przed dniem 1 września 1997 r., orzeczenia lekarza orzecznika o niezdolności do pracy, niezdolności do samodzielnej egzystencji, orzeczenia komisji lekarskiej; orzeczenia o niepełnosprawności albo orzeczenia o stopniu niepełnosprawności; zaświadczenia albo oświadczenia o wysokości wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia, zawierającego informacje o wysokości potrąconej zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w części finansowanej przez ubezpieczonego oraz składki na ubezpieczenie chorobowe; zaświadczenia albo oświadczenia o wysokości wynagrodzenia uzyskiwanego na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub spółdzielni kółek rolniczych (usług rolniczych), zawierającego informacje o potrąconej zaliczce na podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w części finansowanej przez ubezpieczonego oraz składki na ubezpieczenie chorobowe; zaświadczenia albo oświadczenia o okresie zatrudnienia, w tym o okresach, za które były opłacane składki na ubezpieczenia społeczne, oraz o okresach nieskładkowych; dowodu otrzymania renty, emerytury, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, emerytury pomostowej, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, uposażenia w stanie spoczynku, renty strukturalnej oraz renty socjalnej; zaświadczenia urzędu gminy albo oświadczenia o powierzchni gospodarstwa rolnego w hektarach przeliczeniowych; zaświadczenia albo oświadczenia o kontynuowaniu nauki w gimnazjum, szkole ponadgimnazjalnej, szkole ponadpodstawowej lub szkole wyższej; decyzji starosty o uznaniu lub odmowie uznania za osobę bezrobotną, utracie statusu osoby bezrobotnej, o przyznaniu, odmowie przyznania, wstrzymaniu, wznowieniu

wypłaty oraz utracie lub pozbawieniu prawa do zasiłku dla bezrobotnych, świadczenia szkoleniowego, stypendium, dodatku aktywizacyjnego albo oświadczenia o pozostawaniu w ewidencji bezrobotnych lub poszukujących pracy; decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o ustaleniu kapitału początkowego; zaświadczenia albo oświadczenia o zobowiązaniu do opłacania składki na ubezpieczenie społeczne rolników; dowodu opłacenia składki na ubezpieczenie społeczne rolników; dowodu opłacenia składki na ubezpieczenie społeczne przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą; zaświadczenia albo oświadczenia o zadeklarowanej podstawie wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą; decyzji organów przyznających świadczenia pieniężne; oświadczenia o stanie majątkowym.

Kwestionariusz rodzinnego wywiadu środowiskowego wypełnia się w postaci papierowej lub elektronicznej za pomocą systemu teleinformatycznego udostępnianego bezpłatnie przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. System teleinformatyczny, o którym mowa wyżej, zapewnia, po zatwierdzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, niezmienność i integralność danych uzyskanych od osoby, z którą został przeprowadzony rodzinny wywiad środowiskowy (suma kontrolna). W przypadku wypełnienia kwestionariusza rodzinnego wywiadu środowiskowego w postaci elektronicznej, po zatwierdzeniu jego treści przez pracownika socjalnego, osoba, z którą przeprowadza się wywiad, podpisuje oświadczenie, w którym potwierdza zapoznanie się z treścią przeprowadzonego wywiadu, prawdziwość danych zawartych w wywiadzie oraz zapoznanie się z pouczeniem o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. W oświadczeniu, o którym mowa wyżej, pracownik socjalny przeprowadzający rodzinny wywiad środowiskowy wpisuje wygenerowaną automatycznie przez system teleinformatyczny sygnaturę zatwierdzonego wywiadu w postaci elektronicznej. Wywiad ten po podpisaniu oświadczenia nie może być zmieniony w zakresie danych pozyskanych od osoby w trakcie przeprowadzanego wywiadu.

Z punktu widzenia analizowanej powyżej problematyki warto zwrócić uwagę na następujące orzeczenia:

- wywiad środowiskowy jest szczególnym dowodem w sprawie o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej, który niewątpliwie jest sporządzany we współdziałaniu z osobą zainteresowaną, wynika też, że ma charakter obligatoryjny. Waga tego dowodu wyraża się w treści art. 11 ust. 2 oraz art. 107 ust. 4a ustawy o pomocy społecznej, które zawierają sankcję w postaci odmowy udzielenia pomocy lub uchylecia decyzji przyznają-

- cej pomoc (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 września 2016 r., IV SA/Wr 562/13),
- jeżeli wnioskodawca nie wyrazi zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, to okoliczność ta obliuguje organ pomocy do wydania decyzji o odmowie przyznania wnioskowanego świadczenia. Nie mają przy tym znaczenia powody, dla których dana osoba odmawia zgody na wywiad środowiskowy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 września 2016 r., III SA/Gd 456/16),
  - wywiad środowiskowy w myśl art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej ma na celu ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osoby lub rodziny. Rodzinny wywiad środowiskowy stanowi swoiste postępowanie dowodowe, a ponieważ sporządzany jest na urzędowym formularzu, stanowi jednocześnie protokół w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.). Protokół ten ma charakter dokumentu urzędowego, do którego należy stosować art. 68 § 1 i 2 k.p.a. Dowód z wywiadu jest konglomeratem dowodowym, polegającym na równoczesnym skonfrontowaniu oświadczeń strony, zeznań świadków, wyników oględzin w miejscu pobytu strony, treści dokumentów urzędowych i prywatnych. Nie zastępuje on innych dowodów, przewidzianych w k.p.a., ani ich nie wyklucza. Dowodem jest wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy i nie jest sprzeczne z prawem (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 października 2015 r., I OSK 700/14).

Sposób i terminy przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego, zwanego dalej "wywiadem", wzór kwestionariusza wywiadu; wzór oświadczenia o stanie majątkowym; wzór oświadczenia, o którym mowa w art. 107 ust. 5g ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej wzór legitymacji pracownika socjalnego określają przepisy rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 1406 ze zm.). I tak, generalnie wywiad przeprowadza się w terminie 14 dni roboczych od dnia powzięcia wiadomości o konieczności jego przeprowadzenia. Natomiast w sprawach niecierpiących zwłoki, wymagających pilnej interwencji pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej lub powiatowego centrum pomocy rodzinie, wywiad przeprowadza się niezwłocznie, nie później niż w terminie 2 dni roboczych od dnia powzięcia wiadomości o potrzebie przyznania świadczenia z pomocy społecznej, zwanego dalej "świadczeniem". Wywiad przeprowadza się z osobą lub rodziną w miejscu zamieszkania lub pobytu, w dniach roboczych,

w godzinach pracy ośrodka pomocy społecznej lub powiatowego centrum pomocy rodzinie albo w innym terminie uzgodnionym z osobą lub rodziną, za zgodą kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej. Pracownik socjalny, przeprowadzając wywiad, powinien wziąć pod uwagę indywidualne cechy, sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby samotnie gospodarującej lub osób w rodzinie, mogące mieć wpływ na rodzaj i zakres przyznawanej im pomocy. Dokonuje zatem, oprócz analizy finansowej, analizy i oceny postaw, zachowań osoby potrzebującej pomocy i na jej podstawie formułuje wnioski z nich wynikające, stanowiące podstawę planowania pomocy. Z powyższego wynika, że pracownik socjalny powinien legitymować się wiedzą pozwalającą na trafne diagnozowanie indywidualnych cech osób determinujących zakres udzielanej pomocy finansowej państwa. Czy tak jest w praktyce? Problem ten wymaga rozwiązania w następstwie dalszych pogłębionych badań naukowych.

Dostrzegając znaczenie pracowników socjalnych w systemie pomocy społecznej Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w dniu 2 grudnia 2016 r. wydał rozporządzenie w sprawie superwizji (przyj. autora: pojęcie zapożyczone z języka angielskiego: supervison oznacza nadzór, kontrolę, dozór)<sup>40</sup> pracy socjalnej (Dz. U. poz. 2087), które określa m.in.: 1) cele, wytyczne i standard dla superwizji pracy socjalnej; 2) minimum programowe dla szkolenia superwizorów pracy socjalnej; 3) sposób szkolenia dla superwizorów.

Celem superwizji jest, według przepisów rozporządzenia: wprowadzanie i utrzymywanie profesjonalnych standardów praktykowania pracy socjalnej; wzmacnianie kompetencji zawodowych pracowników socjalnych; udzielanie wsparcia pracownikom socjalnym, sprzyjanie ich rozwojowi zawodowemu oraz zapobieganie wypaleniu zawodowemu; zdobywanie umiejętności pozwalających na prawidłowe identyfikowanie trudności w pracy, ich źródeł oraz sposobów rozwiązywania; wzmacnianie umiejętności komunikowania się pracowników socjalnych z osobami korzystającymi z pomocy społecznej, współpracownikami i instytucjami oraz otoczeniem, w którym wykonują pracę; podnoszenie skuteczności pracy pracowników socjalnych; nawiązanie relacji superwizyjnej pomiędzy pracownikiem socjalnym a superwizorem. Owa superwizja może być realizowana w formie indywidualnej lub grupowej, przy czym superwizor, zgodnie z zasadami bestronności i obiektywizmu, nie może być związany umową o pracę lub umowami cywilnoprawnymi z podmiotami, w których są zatrudnieni pracownicy socjalni przez niego superwizowani, z wyjątkiem umowy, na podstawie której prowadzi superwizję; pozostawać

---

<sup>40</sup> <http://pl.bab.la/slownik/angielski-polski/supervision> [dostęp: 16.01.2017].

w zależności lub podległości służbowej z superwizowanym; pozostawać w relacjach rodzinnych lub osobistych z superwizowanym, jak również z jego przełożonymi.

## Podsumowanie

Finansowanie polityki społecznej obejmuje nie tylko dotacje, subwencje, ale także różnego rodzaju fundusze celowe. Zakres finansowania zadań realizowanych w ramach tej polityki rodzi pytanie o skuteczność realizacji celów polityki społecznej. W niniejszym opracowaniu wskazano na problem – państwo wydatkujące znaczne środki publiczne musi dysponować przejrzystymi, jednolicie interpretowanymi miernikami pozwalającymi na zwymiarowanie skuteczności realizacji zadań polityki społecznej. Obecnie stosowane mierniki cechuje relatywizm.

Ontologiczno-epistemologiczna perspektywa pozwoliła na analizę polityki społecznej z perspektywy paradygmatów zarządzania, jak też zidentyfikowanie problemów badawczych wymagających rozwiązania. W opracowaniu sformułowano szereg oryginalnych, autorskich definicji polityki społecznej. Sformułowano uogólnienie, że istnieje zależność pomiędzy partykularyzmem podejmowania decyzji w ramach polityki społecznej, a strukturą decydenta. Zidentyfikowano zmienne interweniujące.

Jak stwierdzono we wstępie opracowania, kierując się celem dydaktycznym i biorąc pod uwagę, że jest ono głównie skierowane do studentów gruntownie przeanalizowano podstawowe uwarunkowania prawno-organizacyjne polityki społecznej, obszernie przytaczając przepisy prawa i orzecznictwo.



## Spis tabel

Tabela 1	Definicje polityki społecznej
Tabela 2	Cele polityki społecznej
Tabela 3	Typologia celów polityki społecznej

## Bibliografia

- 1 Acocella N. (2002), *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa.
- 2 Adizes I. (1988), *Corporate Life Cycles*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- 3 Adler P.S., Seok-Woo K. (2002), *Social capital: prospects for a new concept*, "Academy of Management Review", Vol. 27, No 1.
- 4 Ancona D.G., Nadler D.A. (1989), *Top Hats and Executive Tales: Designing the Senior Team*, "Sloan Management Review," Vol. 31, No 1.
- 5 Anthony R. N. (1965), *Planning and Control Systems: Framework for Analysis*, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston.
- 6 Antoszewski A., Herbut R. (1999), *Leksykon politologii*, Atla, Wrocław.
- 7 Ash R.B. (1990), *Information Theory*, Dover Publications, Inc., New York.
- 8 Aven T. (2012), *Foundations of Risk Analysis (2nd Edition)*, Wiley, New York.
- 9 Bank J. (1996), *Zarządzanie przez jakość*, Gebethner & S-ka, Warszawa.
- 10 Beck U. (2004), *Spółeczeństwo Rzyzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- 11 Bednarski A. (2001), *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Dom Organizatora, Toruń.
- 12 Bieniok H. (red.) (1999), *Metody sprawnego zarządzania*, Placet, Warszawa.
- 13 Blau P. (1964), *Bureaucracy in Modern Society*, Random House, New York.
- 14 Bolesta –Kukułka K. (2003), *Socjologia ogólna*, UW, Warszawa.
- 15 Boulding K.E. (1956), *General systems theory. The skeleton of science*, "Management Science", Vol. 2, No. 3.
- 16 Bovaird T., Löffler E. (2003), *Understanding Public Management and*

- Governance [w:] T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, Routledge, London-New York.
- 17 Bugdol M. (2010), *Wymiary i problemy zarządzania organizacją opartą na zaufaniu*, Wydawnictwo UJ, Kraków.
- 18 Burns T., Stalker G.M. (1961), *The management of innovation*, Tavistock Publications, London.
- 19 CBOS (2014), *Komunikat z badań. Oceny instytucji publicznych nr 36/2014*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
- 20 Dahrendorf R. (1993), *Nowoczesny konflikt społeczny*, Czytelnik, Warszawa.
- 21 Dasgupta P. (1988), *Making and Breaking Cooperative Relations*, Basil Blackwell, New York.
- 22 Dobrowolski Z. (1995), *Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*, PWSZ, Sulechów.
- 23 Dobrowolski Z. (2008), *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, PWSZ, Sulechów.
- 24 Dobrowolski Z. (2014), *Trust, Corruption and Fraud* [w:] B. Kożuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main.
- 25 Dobrowolski Z. (2014a), *Zdolność organizacji publicznych do współdziałania publiczno-prywatnego*, „Zarządzanie Publiczne” 2(26).
- 26 Dobrowolski Z. (2015), *Patologie organizacji. Kierunki przeciwdziałania* [w:] G. Ignatowski, Ł. Sułkowski, Z. Dobrowolski, *Oblicza patologii zawodowych i społecznych*, Difin, Warszawa.
- 27 Dobrowolski Z. (2017), *Prolegomena epistemologii oraz metodologii kontroli zarządczej*, ISP UJ, Kraków.
- 28 Dobrowolski Z. (2017a), *Combating Corruption and Other Organizational Pathologies*, Peter Lang GmbH, Frankfurt Am Main
- 29 Drucker P. (1988), *Management and the World's Work*, “Harvard Business

- Review” 66, IX-X.
- 30 Edvinsson L., Malone M.S. (2001), *Kapitał intelektualny*, PWN, Warszawa.
- 31 *Encyklopedia politologii: teoria polityki* (1999), Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- 32 Frąckiewicz J.L. (1980), *Systemy sprawnego działania*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk.
- 33 Fukuyama F. (2005), *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- 34 Griffin R.W. (1996), *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.
- 35 Griffin R.W. (2004), *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.
- 36 Grudzewski W.M., Hejduk I.K., Sankowska A., Wańtuchowicz M. (2007), *Zarządzanie zaufaniem w organizacjach wirtualnych*, Difin, Warszawa.
- 37 GUS (2008), *Dochody i warunki życia ludności Polski*, Warszawa.
- 38 GUS (2013), *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, Warszawa.
- 39 GUS (2016), *Jakość życia w Polsce. Edycja 2016*, Warszawa .
- 40 GUS (2016), *Jakość życia w Polsce. Edycja 2016*, Warszawa.
- 41 Habuda L. (red.) (2000), *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- 42 Hague R., Harrop M., Breslin S. (1998), *Comparative Government and Politics. An Introduction*, Houndmills-Basingstoke, Macmillan.
- 43 Hatch M.J. (2002), *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa.
- 44 Hofstede G., Hofstede G.J., Minkov M. (2011), *Kultury i organizacje*, PWE, Warszawa.
- 45 Homplewicz J. (1979), *Teoria organizacji i kierownictwa*, UŚ, Katowice.
- 46 Hudson W.J. (1993), *Intellectual Capital. How to build it, enhance it, use it*, John Wiley & Sons Publishing, Toronto.
- 47 Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance [w:]*

- J. Hausner (red.), „Zarządzanie publiczne” nr. 1, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, UE w Krakowie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- 48 Kale P., Dyer J.H., Singh H. (2002), *Alliance Capability, Stock Market Response and Long-term Alliance Success: The Role of The Alliance Function*, „Strategic Management Journal”, Vol. 23, Issue 8.
- 49 Kieżun W. (1998), *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, II wydanie, SGH, Warszawa.
- 50 Knight F. (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*, MA: Hart, Schaffner & Marx, Houghton Mifflin Co., Boston.
- 51 Korkeila J. (2003), *Establishing a Set of Mental Health Indicators for Europe*, „Scandinavian Journal of Public Health”, Vol. 31.
- 52 Kostera M. (2003), *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, PWN, Warszawa.
- 53 Kotarbiński T. (1975), *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wydawnictwo, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk.
- 54 Kownacki S., Rummel-Syska Z. (1982), *Metody socjo-psychologiczne*, PWE, Warszawa.
- 55 Koziński J. (1975), *Psychologiczna teoria decyzji*, PWN, Warszawa.
- 56 Kozuń-Cieślak G. (2013), *Efektywność – rozważania nad istotą i typologią*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i prace, Nr 4(16), Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- 57 Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.) (2001), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- 58 Kruszczyński S. (1974), *Planowanie gospodarki narodowej i elementy polityki ekonomicznej*, PWE, Warszawa.
- 59 Krzakiewicz K. (2006), *Teoretyczne podstawy organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- 60 Laszczak M. (1999), *Patologie w organizacji*, WPSB, Kraków.

- 61 Leavitt H.J. (1965), *Applied Organizational Change in Industry: Structural and Humanistic Approaches* [w:] J.G. March (red.), *Handbook of Organizations*, Rand McNally and Co., Chicago.
- 62 *Leksykon zarządzania*, Difin, Warszawa 2004.
- 63 Lichtarski J. (red.) (1999), *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, AE, Wrocław.
- 64 Lindblom Ch. (1959), *The Science of Muddling Through*, "Public Administration Review" Vol. 19, No 2.
- 65 Lipiec-Warzecha L. (2011), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, ABC, Warszawa.
- 66 Listwan T., Witkowski S. (2008), *Kompetencje a sukces zarządzania organizacją*, Difin, Warszawa.
- 67 *Managing Development. The Governance Dimension*, World Bank, Washington D.C. 1991 (maszynopis).
- 68 March J.G., Simon H.A. (1964), *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa.
- 69 McAllister D.J. (1995), *Affect and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations*, "Academy of Management Journal", No. 38.
- 70 Mehan H., Wood H. (1975), *The Reality of Ethnomethodology*, John Wiley & Sons, New York.
- 71 Mendryk I. (2007), *Kapitał relacyjny w identyfikowaniu luki kompetencyjnej przedsiębiorstwa* [w:] A. Sitko-Lutek (red.), *Polskie firmy wobec globalizacji. Luka kompetencyjna*, PWN, Warszawa.
- 72 Merton R.K. (1982), *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWN, Warszawa.
- 73 Mescon M.H., Albert M., Khedouri F. (1985), *Management: Individual and Organizational Effectiveness*, H&R, New York.
- 74 Mikołajczyk Z. (1998), *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, PWN, Warszawa.

- 75 Mikula B., Pietruszka-Ortyl A., Potocki A. (2002), *Zarządzanie przedsiębiorstwem XXI wieku*, Difin, Warszawa.
- 76 Niedzielska H. (1972), *Ryzyko a niepewność*, Zeszyty Naukowe SGPiS, nr 7, Warszawa.
- 77 Niemczyk J. (2013), *Metodologia nauk o zarządzaniu* [w:] W. Czakon (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Wyd. II, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- 78 Niestrój R. (1996), *Zarządzanie marketingiem. Aspekty strategiczne*, PWN Warszawa .
- 79 OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*.
- 80 Oliver C. (1990), *Determinants of inter-organizational relationships: Integration and future directions*, "Academy of Management Review", Vol. 15, No. 2.
- 81 Osbert-Pociecha G. (2007), *Relacje między efektywnością a elastycznością organizacji* [w:] T. Dudycz, Ł. Tomaszewicz (red.), *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, Prace Naukowe AE Nr 1183, Wydawnictwo AE, Wrocław.
- 82 Pasieczny J., *Patologie organizacji w okresie kryzysu*, [http://jmf.wzr.pl/pim/2012\\_4\\_2\\_9.pdf](http://jmf.wzr.pl/pim/2012_4_2_9.pdf),
- 83 Pedler M., Aspinwall K. (1999), *Przedsiębiorstwo uczące się*, Petit, Warszawa.
- 84 Perechuda K. (1998), *Metody zarządzania przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- 85 Perechuda K., Chomiak-Orsa I. (2013), *Znaczenie kapitału relacyjnego we współczesnych koncepcjach zarządzania*, *Zarządzanie i Finanse*, „Journal of Management and Finance”, nr 4/2.
- 86 Perry J., Porter L. (1982), *Factors Affecting the Content for Motivation in Public Organization*, "Academy of Management Review", Vol. 7, No 1.



- 87 Peters B.G. (1999), *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- 88 Petty R., Gauthrie J. (2000), *Intellectual capital literature review: measurement, reporting and management*, „Journal of Intellectual Capital”, vol. 1, no. 2.
- 89 Pfeffer J. (1981), *Power in Organization*, Pitman Publishing, Boston.
- 90 Prusak L., Cohen D. (2001), *How to invest in social capital*, “Harvard Business Review”, 6(76).
- 91 Przybyła M. (red) (2001), *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- 92 Pszczołowski T. (1976), *Zasady sprawnego działania. Wstęp do prakseologii*, wyd. V, Warszawa.
- 93 Rastogi P.N. (2003), *The nature and role of IC – rethinking process of value creation and sustained enterprise growth*, „Journal of Intellectual Capital”, vol. 4, no. 2.
- 94 Ricciardi V. (2010), *The psychology of risk*, [w:] Kolb W.R, *Behavioral Finance: Investors, Corporations and Markets*, Wiley, New York.
- 95 Richards M.D., Greenlaw P.S. (1966), *Management decision making*, Homewood, Illinois.
- 96 Roos, J., Roos, G., Dragonetti, N.C. and Edvinsson, L. (1997), *Intellectual Capital, Navigating the New Business Landscape*, Macmillan Business, London.
- 97 Sadowski W. (1969), *Teoria podejmowania decyzji. Wstęp do badań operacyjnych*, PWE, Warszawa.
- 98 Sajkiewicz A.(red.) (2000), *Zasoby ludzkie w firmie*, Poltext, Warszawa.
- 99 Savall H., Zardet V. (1989), *Maitriser les couts et les performance caches*, Economica, Paris.
- 100 Scott W.R. (1992), *Organizations: Rational, natural and open systems*, NJ Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

- 101 Senge P. (1990), *The fifth discipline. The art and practice of the learning organization*, Doubleday C., New York.
- 102 Simon H.A. (1976), *Działanie administracji*, PWN, Warszawa.
- 103 Simon H.A. (1982), *Podjęmowanie decyzji kierowniczych. Nowe nurty*, PWE, Warszawa.
- 104 Skoczyński T. (2011), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz praktyczny*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- 105 Skrzypek E. (1999), *Wpływ zarządzania wiedzą na jakość*, „Problemy Jakości”, nr 11.
- 106 Smith M.J. (red.) (1993), *Pressure, Power and Policy*, Harvester Wheatsheaf London, New York.
- 107 Stańczyk S. (2013), *Triangulacja – łączenie metod badawczych i urzeczelnienie badań* [w:] W. Czakon (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Wyd. II, Oficyna Wydawnicza a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- 108 Steinbeck H. (1998), *TQM, kompleksowe zarządzanie jakością*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.
- 109 Stelmach W. (2010), *Władza i kierowanie. Teorie i praktyki biurokracji*, Placet, Warszawa.
- 110 Stoner J.A., Ch. Wankel Ch. (1992), *Kierowanie*, PWE, Warszawa.
- 111 Sułkowski Ł. (2012), *Epistemologia i metodologia zarządzania*, PWE, Warszawa.
- 112 Sułkowski Ł. (2013), *Paradygmaty i teorie w naukach o zarządzaniu* [w:] W. Czakon (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Wyd. II, Oficyna Wydawnicza a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- 113 Sundgren B. (1973), *An infological approach to data bases*, Urval Nr. 7, Statistiska Centralbyran, Stockholm.
- 114 Szarfenberg R. (2006), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, OW Aspra-Jr, Warszawa.

- 115 Sztompka P. (2007), *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- 116 Taulbut M., Parkinson J., Catto S., Gordon D. (2009), *Scotland's Mental Health and its Context: Adults 2009*, NHS Health Scotland, Glasgow.
- 117 Timbergen J. (1956), *Economics Policy. Principles and Design*, North Holland Publishing Com-pany, Amsterdam.
- 118 Webber R.A. (1996), *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa.
- 119 Wilkinson R., Pickett K. (2009), *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, Penguin Books, London.
- 120 Williams A., Heins M.H. (1995), *Risk Management and Insurance*, McGraw-Hill, New York.
- 121 Winiarski B. (red.) (2006), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- 122 Zapłata S. (2009), *Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie. Ocena i uwarunkowania skuteczności*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.
- 123 Zelek A. (1999), *Proces formułowania strategii rozwoju dla małych i średnich przedsiębiorstw*, „Firma i Rynek”, nr 11-12.
- 124 Zieleniewski J. (1964), *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWN, Warszawa.
- 125 Zieleniewski J. (1969), *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa.
- 126 Zieleniewski J. (1978), *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, wyd. VI, Warszawa.

#### Wykaz aktów normatywnych

- 1 ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r., poz. 239 ze zm.)
- 2 ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 2046).

- 3       ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. poz. 168)
- 4       ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
- 5       ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195 ze zm.)
- 6       ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.)
- 7       ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1828).
- 8       ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1256).
- 9       ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 269 ze zm. )
- 10      ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 965 ze zm.).
- 11      ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1706).
- 12      ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r. poz. 277 ze zm.).
- 13      ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 645 ze zm.).
- 14      ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173 ze zm. )
- 15      ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 902)
- 16      ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240).

- 17 ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 372 ze zm.).
- 18 ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2016 r. poz. 176 ze zm.)
- 19 ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2046).
- 20 ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1793 ze zm.)
- 21 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.)
- 22 ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2014 r. poz. 1116).
- 23 ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania (Dz. U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.)
- 24 ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016, poz. 1047)
- 25 ustawa z dnia 30 listopada 1989 r. o Funduszu Daru Narodowego (Dz. U. Nr 67, poz. 406).
- 26 ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1242 ze zm.)
- 27 ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 711 ze zm.)
- 28 ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.)
- 29 ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.).

- 30      ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2016 r., poz. 169 ze zm.)
- 31      ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2015 poz. 833 ze zm.).
- 32      ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)
- 33      rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. poz. 667).
- 34      rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 53)
- 35      rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz. U. poz. 1480)
- 36      rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2015 r. poz. 1110).
- 37      rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2005 r. w sprawie standardów kształcenia w kolegiach pracowników służb społecznych (Dz. U. Nr 62, poz. 555).
- 38      rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz. U. Nr 43, poz. 418).
- 39      rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie programów specjalnych (Dz. U. poz. 638).
- 40      rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. poz. 305).

- 41 rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz. U. z 2016 r., poz. 1837).
- 42 rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. Nr 238, poz. 1586 ze zm.).
- 43 rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 1406 ze zm.).
- 44 rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie superwizji pracy socjalnej (Dz. U. poz. 2087).
- 45 rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 10, poz. 68)
- 46 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. poz. 1294).
- 47 zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. z 2011 r. Nr 93, poz. 953)
- 48 uchwała Nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. ustanowiono wieloletni programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020 (M.P. poz. 1024 ze zm.).
- 49 Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84)
- 50 Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie

- szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. Nr 2, poz. 11)
- 51 Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56)

#### Źródła internetowe

- Wartości i zaufanie społeczne w Polsce, GUS <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/wartosci-i-zaufanie-spooleczne-w-polsce-w-2015-r-,21,1.html> [dostęp: 06.01.2016].
- <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/13/111/> [dostęp: 16.05.2017].
- <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/14/109/> [dostęp: 16.05.2017].
- <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/sytuacja-gospodarstw-domowych-w-2015-roku-w-swietle-wynikow-badania-budzetow-gospodarstw-domowych,3,15.html> [dostęp: 14.01.2017].
- <http://finansopedia.forsal.pl/encyklopedia/inne/hasla/912298,wspolczynnik-giniego.html> [dostęp: 21.01.2017]
- <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spooleczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2015-r-,14,3.html> [dostęp: 24.01.2017].
- <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spooleczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2015-r-,14,3.html> [dostęp: 24.01.2017].
- <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/cbos-zapytal-o-efekty-programu-rodzina-500-plus,85941.html> [dostęp: 16.01.2017].
- GUS, Aktywność ekonomiczna ludności Polski. IV kwartał 2016 r., GUS Warszawa 2017 <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek->



pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-iv-kwartal-2016-roku,4,23.html# [dostęp: 02.06.2017].

[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_poland\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_poland_pl.pdf) [dostęp: 24.01.2017].

<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2003-2030,1,2.html> [dostęp: 21.01.2017].

<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2014-2050-opracowana-2014-r-1,5.html> [dostęp: 21.01.2017].

Wartości i zaufanie społeczne w Polsce, GUS <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/wartosci-i-zaufanie-spoeczne-w-polsce-w-2015-r-,21,1.html> [dostęp: 16.01.2017].

<http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/1042032,domy-przemocy-spoecznej-podopieczny-staje-sie-przedmiotem.html> [dostęp: 03.06.2017].

[http://federacja-socjalnych.pl/images/PDF/kodeks\\_etyczny.pdf](http://federacja-socjalnych.pl/images/PDF/kodeks_etyczny.pdf) [dostęp: 02.06.2017].

<http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/paternalizm;4009464.html> [dostęp: 03.06.2017].

<https://mfiles.pl/pl/index.php/Ryzyko> [dostęp: 20.09.2016].

<http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/50863,Przemoc-w-rodzinie.html> [dostęp: 22.01.2017].

<http://dzieciwpolsce.pl/statystyka/171/stopa-ubostwa-dzieci--0-17-lat-wykresy-glowny/> [dostęp: 22.01.2017].

[http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf\\_05/i-1179.pdf](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_05/i-1179.pdf) [dostęp: 22.01.2017].

<http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/programy/informacja-o-realizacji-programu-8222pomoc-panstwa-w-zakresie-dozywiania8221-w->

latach-2006-2009-/sprawozdanie-z-realizacji-programu-wieloletniego-pomoc-panstwa-w-zakresie-dozywiania-za-lata-2010---2013/ [dostęp: 22.01.2017].

[https://www.google.pl/search?q=szara+strefa&ie=utf-8&oe=utf-8&gws\\_rd=cr&ei=6egyWc6ULMH7swG2oJ7QAq](https://www.google.pl/search?q=szara+strefa&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=6egyWc6ULMH7swG2oJ7QAq) [dostęp: 03.06.2017].

<http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej/statystyka-za-rok-2016/> [dostęp: 03.06.2017].

<http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej/statystyka-za-rok-2015/> [dostęp: 03.06.2017].

<http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej/statystyka-za-rok-2015/#akapit2> [dostęp: 22.01.2017].

[http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/bezrobocie-rejestro-ne/?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_NdWEmSW4euAS&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_pos=2&p\\_p\\_col\\_count=3&p\\_r\\_p\\_564233524\\_resetCur=true&\\_101\\_INSTANCE\\_NdWEmSW4euAS\\_navCategoryId=2057716](http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/bezrobocie-rejestro-ne/?p_p_id=101_INSTANCE_NdWEmSW4euAS&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3&p_r_p_564233524_resetCur=true&_101_INSTANCE_NdWEmSW4euAS_navCategoryId=2057716) [dostęp: 22.01.2016].

<http://stat.gov.pl/podstawowe-dane/> [dostęp: 03.06.2017]

<https://mfiles.pl/pl/index.php/Bezrobocie> [dostęp: 19.01.2017].

<https://mfiles.pl/pl/index.php/Produktywno%C5%9B%C4%87> [dostęp: 03.01.2017].

<http://bip.ohp.pl/ohp/dzialalnosc/rynek-pracy/1562,Rynek-pracy.html> [dostęp: 22.01.2017].

<http://stor.praca.gov.pl/portal/#/kraz> [dostęp: 22.01.2017].

<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,86,stan-zdrowia> [dostęp: 22.01.2017].

<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,78,dane-demograficzne> [dostęp: 22.01.2017].

<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,81,bael> [dostęp: 22.01.2017].  
<http://www.pfron.org.pl/bip/budzet-funduszu/2227,Sprawozdanie-z-realizacji-planu-rzeczowo-finansowego-z-dzialalnosci-PFRON-za-201.html> [dostęp: 03.06.2017].  
<http://pl.bab.la/slownik/angielski-polski/supervision> [dostęp: 16.01.2017].