

Artur Kokoszkiwicz

Kilka uwag o polskiej opiece społecznej w aspekcie ekonomicznej analizy prawa¹

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy polskiej opieki społecznej badanej w kontekście ekonomicznej analizy prawa. Szczególnymi kontekstami, jakie prezentuję w artykule są: koszty, czas, sposoby załatwiania spraw, liczba wydawanych rozstrzygnięć oraz beneficjenci opieki społecznej w Polsce. W następstwie takiej prezentacji powstaje naturalnie pytanie o zasadność stosowania określonych rozwiązań, zwłaszcza w kontekście ich efektywności finansowej. W artykule prezentuję także rozważania na temat sprawowanego w Polsce modelu opieki społecznej i kryzysu prawa wpisującego się w szerokie zagadnienie kryzysu współczesnego demokratycznego państwa modelu zachodniego.

Słowa kluczowe: ekonomiczna analiza prawa, kryzys legislacji, opieka społeczna, polityka społeczna, pomoc społeczna, prawo administracyjne, teoria prawa

¹ Artykuł jest zmodyfikowaną wersją fragmentów rozprawy doktorskiej pt. „Opieka społeczna jako zadanie państwa. Studium teoretycznoprawne”, napisanej w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa pod kierunkiem prof. dr hab. Jolanty Jabłońskiej-Boncy.



Artur Kokoszkiewicz

Some remarks about Polish social welfare in terms of economic analysis of law

ABSTRACT

The article discusses Polish social welfare within the context of the economic analysis of law. Specific issues addressed in the article are: cost, time, ways of setting matters, the number of issued decisions and the beneficiaries of social welfare in Poland. Following the presentation, the obvious question arises concerning the legitimacy of the use of certain solutions, particularly in the context of their financial performance. Reflections on the social care model used in Poland are presented in the article, as well as the crisis of law as part of the broader issue of the crisis of the modern Western democratic state.

Keywords: economic analysis of law, social care, social policy,
theory of law, administrative law



1

Podjęmuję tematykę funkcjonowania administracji publicznej świadczącej zadania opiekuńcze, uważając ją za istotną i godną uwagi. Co więcej, opieka społeczna jest zagadnieniem nieczęsto podejmowanym w piśmiennictwie prawniczym. Za szczególnie interesujący uznałem kontekst ekonomicznej analizy prawa towarzyszący zjawisku opieki społecznej.

Liczby mogą być ilustracją określonych problemów. Szczególnymi kontekstami jaki chcę zaprezentować w niniejszym artykule są: koszty, czas, sposoby załatwiania spraw, liczba wydawanych rozstrzygnięć oraz beneficjenci opieki społecznej w Polsce. W następstwie takiej prezentacji powstaje naturalnie pytanie o zasadność stosowania określonych rozwiązań, zwłaszcza w kontekście ich efektywności finansowej². Dlatego też dla opisu zjawiska opieki społecznej stosuję paradygmat ekonomicznej analizy prawa.

Robert Cooter i Thomas Ulen stwierdzają, że „uogólniając, można powiedzieć, że ekonomia dostarcza teorii behawioralnej służącej przewidywaniu reakcji ludzi na prawo. Opierając się na znajomości reakcji ludzi na bodźce, teoria ta przewyższa intuicję tak samo, jak i nauka góruje nad zdrowym rozsądkiem. (...) Przewidywania często wskazują prawo drogę, dlatego nauki behawioralne przypominają wiążącą kamienie w katedrze zaprawę, która jest wszechobecna i wspiera każdy z nich”³. Dlatego też kontekst ekonomicznej analizy prawa odnoszący się to zagadnień opieki społecznej w Polsce, traktuję jako „zaprawę” towarzyszącą innym kontekstom, np. normatywnym, socjologicznym czy ideologiczno-politycznym. Rzecz jasna z uwagi na ograniczenia wynikające z formy przyjętego tekstu zaprezentuję wyłącznie tytułowy aspekt.

Podkreślić jednak należy, iż problemów normatywnych opieki społecznej nie sposób determinować wyłącznie przez rachunek zysków i strat. Jak

² „Efektywność finansowa utożsamiana jest z koniecznością osiągnięcia przewagi efektów uzyskanych z przedsięwzięcia, wyrażonych w formie przychodów bądź wpływów pieniądza, nad poniesionymi nakładami, czyli kosztami bądź wydatkami pieniężnymi. Relacja ta jest najwłaściwsza wówczas, gdy wpływy z inwestycji przewyższają wydatki, w takim stopniu, że nadwyżka ta, stanowiąca dochód inwestora, pozwala pomnożyć jego majątek. Aby dokonać tego typu oceny, konieczne jest przeprowadzenie rachunku czy też kalkulacji, nazywanej rachunkiem opłacalności inwestycji, a obejmującego ogół obliczeń porównujących wyrażone wartościowo efekty uzyskane dzięki inwestycji z wyrażonymi wartościowo nakładami niezbędnymi do osiągnięcia tych efektów”, R. Ziarkowski, *Opcje rzeczowe oraz ich zastosowanie w formułowaniu i ocenie projektów inwestycyjnych*, Katowice 2004, s. 20.

³ R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2011, s. 4.

zauważa Adam Błaś, „współcześnie także podkreśla się, że administracji publicznej nie da się sprowadzić do funkcji wykonywania ustaw, nie jest ona »nastawiona na normy« czy »nastawiona na procedurę«, jest coraz bardziej »nastawiona na problemy« lub »nastawiona na programy«, operując kategoriami w większym stopniu politycznymi i ekonomicznymi niż prawnymi”. H. Izdebski i M. Kulesza piszą, że „legalność działania administracji stanowi wycinek szerszych konstrukcji prawno-politycznych, odnoszących się do stosunku między aparatem państwowym i prawem”⁴.

Jak stwierdzają J. Stelmach, B. Brożek i W. Załuski, „Wartością prawa – naszym zdaniem co najmniej równie ważną jak efektywność ekonomiczna – jest sprawiedliwość”⁵. W części „Optymalizacja procedur prawnych” autorzy dochodzą do stwierdzenia, że „podstawowym problemem prawa procesowego jest potencjalna różnica między tym, co efektywne dla stron postępowania, a tym, co efektywne społecznie. Ustawodawca powinien dążyć do takiego ukształtowania norm procesowych i takiej redukcji kosztów postępowania, by do procesów dochodziło tylko w tych sytuacjach, w których jest to społecznie opłacalne”⁶.

Uważam jednak, że w racjonalność procesów opiekuńczych wpisany jest postulat efektywności i proporcjonalności: pomiędzy ponoszonymi kosztami a wynikającym z nich ekwiwalentem. Przekonanie o zbyt wysokich kosztach funkcjonowania instytucji prawa, może prowadzić do konkluzji o potrzebie ich zmiany. Za A. Błaśem przyjmuję, że „nauka prawa nie może bezkrytycznie wyrażać aprobaty dla postulatów współczesnej ekonomii i socjologii, nie może być nieograniczenie otwarta dla wszystkich postulatów tych nauk”⁷.

⁴ A. Błaś, *Między swobodą i prawnym związaniem administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, red. B. Adamiak, J. Boć, M. Miemiec, K. Nowacki, Wrocław 1999, s. 25, przywołując: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 232.

⁵ J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007, s. 25.

⁶ *Ibidem*, s. 108.

⁷ A. Błaś, *Administracja publiczna w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki, *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 85. Wykorzystywanym przeze mnie źródłem informacji na temat polskiego sektora opieki społecznej jest w dużej mierze publikacja GUS: *Pomoc społeczna – infrastruktura, beneficjenci, świadczenia w 2011 r.*, GUS, Warszawa 2012 (dalej „Raport GUS”), dostępna na stronie www.stat.gov.pl i w materiałach własnych. W raporcie wskazano, że: „poza danymi z badań GUS, w publikacji wykorzystano dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie świadczeń pomocy społecznej, a także dane Ministerstwa Finansów w zakresie wydatków budżetu państwa i samorządów terytorialnych na pomoc społeczną. (...) Podstawowym źródłem informacji prezentowanych w publikacji są wyniki badań statystycznych prowadzonych

W tym kontekście, jak wskazuje Adam Błaś, „od dawna już w polskiej kameralistyce zwracano uwagę, że administracja publiczna, głównie zaś administracja rządowa, z istoty swej pomija zasady zdrowej ekonomii”. Fryderyk Skarbek pisał w 1859 r., że „wszelka rządowa produkcja jest kosztowniejsza od prywatnej (...) Współczesna kameralistyka nawiązuje bezpośrednio do owej »rządnej« oszczędności, której nieprzerwanie brakowało i brakuje w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej”⁸.

Wyjaśniając pojęcie opieki społecznej, która jest przedmiotem moich badań, przyjmuję za Jerzym Wróblewskim, że są to wszelkie działania, które mają realizować założone cele społeczne, a więc dotyczące stosunków społecznych. Opieka społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa (precyzyjniej: polityki społecznej realizowanej w danym państwie), funkcjonującą w ramach realizowanego w nim zabezpieczenia społecznego. Instytucję opieki można ujmować przykładowo w trzech płaszczyznach: normatywnej, faktycznej i aksjologicznej⁹. Konsekwentnie w szerokim pojęciu opieki społecznej zawierają się pojęcia o węższym znaczeniu,

przez Główny Urząd Statystyczny, jak również dane pozyskane z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (informacje z Krajowego Systemu Monitoringu Pomocy Społecznej oraz Krajowego Systemu Monitoringu Świadczeń Rodzinnych), a także dane Ministerstwa Finansów za 2010 i 2011 r. Wszystkie prace realizowane są zgodnie z Programem Badań Statystycznych Statystyki Publicznej”, s. 3–17. Liczba mieszkańców używana na potrzeby raportu pochodzi z ostatniego spisu powszechnego: „przy przeliczeniach na 1 mieszkańca danych charakteryzujących wielkość zjawiska w ciągu roku przyjęto liczbę ludności według stanu w dniu 30 VI, opracowaną na podstawie spisu 2011 r.”, *ibidem*, s. 19. Należy przy tym zauważyć, że „wyniki spisu ludności wykazały, że zgodnie z definicją ludności faktycznej (stosowanej dotychczas w spisach ludności i badaniach demograficznych) w Polsce w dniu 31 marca 2011 roku mieszkało 38,5 mln osób” (komunikat ze strony: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_12766_PLK_HTML.htm). Wykorzystuję ponadto: „Informację o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów” MPiPS z czerwca 2012 r., „Informację o realizacji świadczeń rodzinnych w 2011 r.” MPiPS z czerwca 2012 r., raport MPiPS pt. „Polska 2011. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym” z 2011 r. Wszystkie dokumenty są powszechnie dostępne w internecie i materiałach własnych.

⁸ A. Błaś, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 73. H. Izdebski wyjaśnia, że „kameralistyka w ścisłym znaczeniu była nauką o sposobach jak najlepszego zapewnienia skarbu monarszego – »kamery«. Jednym ze środków służących realizacji tego celu była (...) odpowiednia organizacja życia gospodarczego w myśl założeń merkantylizmu. W rezultacie programy kameralistów daleko wykraczały poza dziedzinę skarbo-wości i obejmowały także późniejszą domenę nauk ekonomicznych”, H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 30 i n.

⁹ Wtórnie do powyższego założenia, na niższym szczeblu definiowania można też przyjąć, że znaczenie pojęcia opieki społecznej w niniejszej pracy, w odniesieniu do polskiego systemu norm prawnych z tego zakresu, oznacza pewien system norm prawnych wyznaczony zakresem ustaw: u.s.r., u.d.m., u.p.o.u.a. i u.p.s., ukierunkowany na zapewnienie wsparcia osobom potrzebującym.

a sprowadzające się do odkodowania poszczególnych mechanizmów wsparcia, takie jak np. pomoc społeczna czy świadczenia rodzinne¹⁰.

2

Wydatki w zakresie opieki społecznej można zaklasyfikować do dwóch działów budżetu: 852 „Pomoc społeczna” i 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej”. Podkreślić przy tym należy, że nie sposób przyjąć ich za wydatki powszechne w zakresie opieki społecznej. Po pierwsze brak jest w nich ujęcia szeregu kosztów związanych z funkcjonowaniem instytucji zaangażowanych w proces realizacji opieki. Brak jest chociażby kosztów organów drugiej instancji rozpatrujących m.in. odwołania od decyzji z zakresu u.p.s. czy u.ś.r. kosztów ponoszonych przez urzędy skarbowe na wydawanie zaświadczeń o dochodach niezbędnych w sprawach z zakresu u.ś.r. czy też kosztów ponoszonych przez prokuraturę z tytułu udziału prokuratorów w postępowaniach związanych z opieką społeczną (np. przed WSA), ale także, jak się wydaje, udzielonych dotacji na rzecz organizacji pozarządowych zajmujących się szeroko rozumianą opieką społeczną. Taka całościowa analiza z całą pewnością byłaby bardzo interesująca, niemniej stanowi wyzwanie badawcze dla kosztochłonnego programu badawczego.

Powracając do analizy źródeł, w 2011 r. „łączna kwota wydatków w obu działach wyniosła 16 594 mln zł, co stanowiło 5,5% ogółu wydatków budżetu (w 2010 r. 5,8%)”¹¹. We wskazanych działach, które roboczo można nazwać „opieką społeczną” wydatki rozdysponowywano jak niżej. Podkreślić przy tym należy, iż z uwagi na tematykę artykułu, szczególnie istotny jest dział 852.

„W dziale 852 »Pomoc społeczna« rozdysponowano 13 515 mln zł, czyli 4,5% ogółu wydatków budżetu (w 2010 r. 4,8%). Zrealizowane zostały w sześciu częściach

¹⁰ Zob. L. Jodkowska, *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2009, s. 100–105. Autorka wskazuje na „inne formy opiekuńczości”, które *de facto* są zbieżne z zakresem mojej pracy i wypełniają znamiona opieki społecznej. Są to: świadczenie macierzyńskie (*Mutterschaftsgeld*), świadczenie wychowawcze (*Erziehungsgeld*), dodatek na dzieci (*Kindergeld*), pensja rodzicielska (*Elterngeld*), dodatek na pokrycie czynszu (*Wohngeld*), zasiłek socjalny (*Sozialhilfe*).

¹¹ Raport GUS, s. 73.

budżetowych: 34 Rozwój regionalny, 42 Sprawy wewnętrzne, 44 Zabezpieczenie społeczne, 63 Sprawy rodziny, 73 Zakład Ubezpieczeń Społecznych i 85 Województwa¹².

W opiece społecznej w 2011 r. „nadal dominowały (70,8%) wypłaty w rozdz. 85212 – świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego za osoby otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych. Na zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny (rozdz. 85214), rozdysponowano 4,5%, a na zasiłki stałe (rozdz. 85216) 3,9%. Skala zniszczeń spowodowanych przez klęski żywiołowe była znacznie mniejsza niż w 2010 r., dlatego na usuwanie ich skutków (rozdz. 85278) przekazano 1,5% wydatków (5,2% w 2010 r.). Na finansowanie domów pomocy społecznej i ośrodków pomocy społecznej (rozdz. 85201 i 85219) przeznaczono odpowiednio 7,2% i 3,6%¹³.

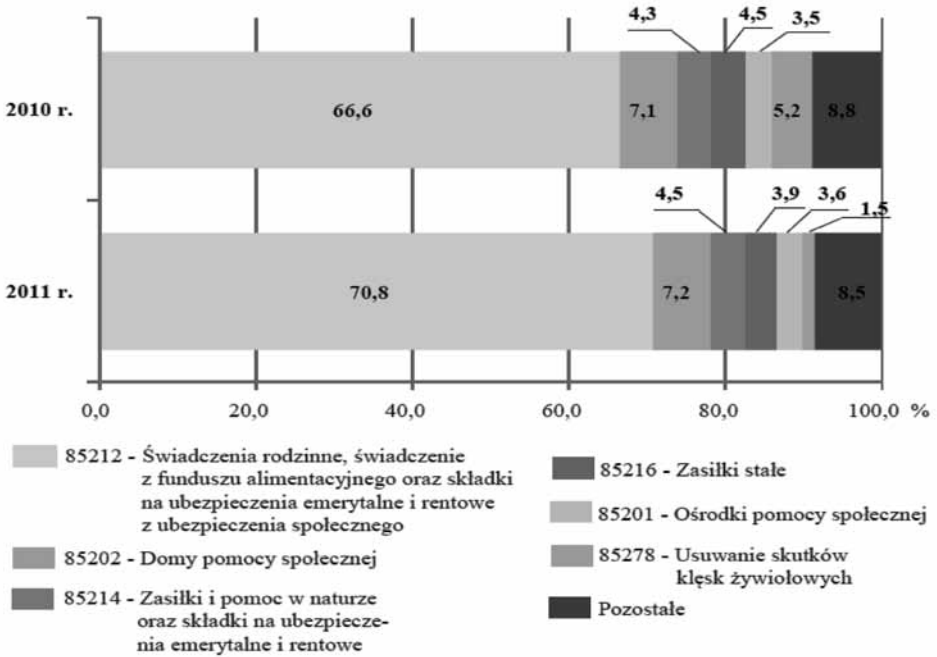
W tym miejscu chciałbym podkreślić, że uważam za wadliwe używanie terminu „pomoc społeczna” w miejsce „opieki społecznej” dla opisywania zjawisk o szerszym spektrum aniżeli pomoc społeczna. Skoro cały dział budżetu przyjmuje nazwę „pomoc społeczna”, a zawiera w sobie zarówno świadczenia uregulowane u.p.s. (pomoc społeczna „właściwa”), ale także świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego i inne, to nazywanie wszystkiego „pomocą społeczną” jest błędnym uogólnieniem.

„W 2011 r. wydatki z budżetu państwa zrealizowane w dziale 853 »Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej« wyniosły 3079 mln zł, co stanowiło 1,0% wydatków budżetu ogółem. W porównaniu do 2010 r. były wyższe o około 143 mln zł, czyli nominalnie o 4,9%, a realnie pozostały prawie na tym samym poziomie co przed rokiem. Wydatki wykazane zostały w dziewięciu częściach budżetowych: 30 Oświata i wychowanie, 31 Praca, 34 Rozwój regionalny, 44 Zabezpieczenie społeczne, 45 Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, 54 Urząd do Spraw Kombatantów i Osób

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*, s. 74.

Represjonowanych, 72 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, 73 Zakład Ubezpieczeń Społecznych i 85 Województwa. Największy udział w ich realizacji (61,4%) miały wydatki w części 73¹⁴.



Rysunek 1. Struktura wydatków z budżetu państwa w dziale 852 w 2011 r.

Źródło: Raport GUS, s. 74.

Na szczególną uwagę zasługują wyniki dotyczące kosztów funkcjonowania instytucjonalnej opieki społecznej, tj. ośrodków pomocy społecznej i domów pomocy społecznej. Wyniosły one odpowiednio: w przypadku ośrodków pomocy społecznej, a więc instytucji odpowiedzialnych za organizację opieki społecznej, w szczególności poprzez dystrybucję pomocy na danym terenie, 3,6% wydatków, tj. 486 540 000 zł (niespełna pół miliarda zł); w przypadku domów pomocy społecznej już 7,2% wydatków, tj. 973 080 000 zł (niespełna miliard zł). Łącznie wydatki w tych dwóch kategoriach wyniosły 1 459 620 000 zł (niespełna półtora miliarda zł).

¹⁴ *Ibidem*, s. 73, 74.

Poddaję pod rozwagę kosztochłonność funkcjonowania samych ośrodków pomocy społecznej, na której wysokość zwracali uwagę respondenci moich badań empirycznych. Otóż przyjmując, że w każdej gminie w Polsce funkcjonuje jeden taki ośrodek, otrzymujemy liczbę 2479 ośrodków¹⁵. Skoro na ich funkcjonowanie wydano z budżetu państwa 486 540 000 zł to statystycznie otrzymujemy kwotę 196 264 zł na ośrodek rocznie. Po podzieleniu przez 12 – liczbę miesięcy w roku, otrzymujemy kwotę 16 355 zł na ośrodek miesięcznie. Tak otrzymana, choć uśredniona, kwota nie jest w stanie pokryć miesięcznych kosztów funkcjonowania ośrodka pomocy społecznej w gminie, stąd też pojawia się pytanie badawcze – czy moja hipoteza jest słuszna, a jeżeli tak, to skąd uzyskuje się dodatkowe środki?

Odpowiedź, jak i poszerzenie obszaru wydatków mogą przynieść poniżej cytowane informacje Raportu GUS, związane z wydatkami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie opieki społecznej.

„Łączna kwota wydatków jednostek samorządowych (wraz ze środkami otrzymanymi z budżetu państwa) zrealizowanych w 2011 r. w działach 852 i 853 wyniosła 25 023 mln zł i była to kwota o 42 mln zł niższa od ubiegłorocznej. Niższy okazał się również łączny udział wydatków w tych działach w strukturze wydatków jednostek samorządowych ogółem, w 2011 r. wynosił 13,8%, wobec 14,1% w 2010 r. W dziale 852 zrealizowano 21 979 mln zł (o 245 mln zł mniej niż w 2010 r.), natomiast w dziale 853–3044 mln zł, czyli o 203 mln zł więcej”¹⁶. Istotna jest informacja, że „nieznacznie więcej niż przed rokiem, 99,4% (w 2010 r. 99,3%) łącznej kwoty wydatkowanej w dziale 852 zrealizowano w części 85 i środki te prawie w całości przekazane były w postaci dotacji lub subwencji jednostkom samorządu terytorialnego”¹⁷.

Skoro środki z budżetu centralnego „prawie w całości przekazane były” w formie dotacji, to można przyjąć założenie, że budżet centralny wydał na realizację zadań 16 594 mln zł, zaś jednostki samorządu 25 023 mln zł, przy czym w tych środkach zawierają się w dominującej części wydatki z budżetu centralnego w wysokości ok. 16,5 mln. Oznacza to, że oprócz

¹⁵ Liczbę gmin ustaliłem na podstawie komunikatu z Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju TERYT, dostępnego na stronie http://www.stat.gov.pl/bip/36_PLK_HTML.htm (27.03.2013) oraz w materiałach własnych.

¹⁶ Raport GUS, s. 76.

¹⁷ *Ibidem*, s. 73.

wydatków *stricte* z budżetu państwa w wysokości 16 594 mln złotych, zostały poniesione wydatki z budżetów samorządowych w wysokości 8429 mln zł. Wynika to z charakteru wielu świadczeń pomocowych będących zadaniami zleconymi, na które jednostki samorządu terytorialnego otrzymują dotacje.

„W wydatkach jednostek samorządu terytorialnego zrealizowanych w 2011 r. w działach 852 i 853, we wszystkich województwach dominowały wydatki przeznaczone na świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz na składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego”¹⁸.

Szukając odpowiedzi na pytanie o koszty funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej, wskazać należy, iż „w 2011 r. wydatki gmin poniesione w obu działach wyniosły łącznie 12 904 mln zł (dział 852–12 368 mln zł, dział 853 – 536 mln zł) i były niższe od stosunkowo wysokich, ubiegłorocznych o 278 mln zł. Nie uległy zmianie główne kierunki wydatków. Podobnie jak w latach poprzednich najwięcej środków (58,4%) rozdysponowano na wypłatę świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz na składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. Znaczący udział w wydatkach stanowiły również zasiłki stałe, celowe i pomoc w naturze (9,7%) oraz finansowanie działalności ośrodków pomocy społecznej (10,8%)¹⁹.

Skoro łączne wydatki gmin wyniosły 12 904 000 000 zł, i z tej kwoty 10,5% przeznaczone zostało na finansowanie działalności ośrodków pomocy społecznej, to otrzymujemy całkowity koszt rocznego finansowania na poziomie 1 393 622 000 zł (około 1,4 miliarda zł). Jest to znacząco wyższa kwota wobec tej, na którą wskazywały poprzednie wyniki Raportu GUS (486 540 000 zł). Wydatkowana przez gminy kwota przeznaczona na funkcjonowanie aparatu pomocowego w formie ośrodków pomocy społecznej jest ostatecznie niemalże trzykrotnie wyższa aniżeli udzielona z budżetu państwa dotacja na ten cel²⁰.

¹⁸ *Ibidem*, s. 79.

¹⁹ *Ibidem*, s. 77.

²⁰ Należy przy tym zwrócić uwagę, że w aktach prawnych z zakresu opieki społecznej wyrażono zasadę „3% dotacji na koszty obsługi”; art. 33 ust. 2a) u.ś.r.: koszty obsługi wynoszą 3% otrzymanej dotacji na świadczenia rodzinne, nie mniej jednak niż 6000 zł rocznie dla organu właściwego; art. 31 ust 3 u.p.o.u.a.:

Dokonując dalszej analizy, kwotę wydatków 1 393 622 000 zł dzieląc przez liczbę ośrodków 2479, otrzymujemy średnią wartość rocznych wydatków na ośrodek w wysokości 562 171 zł (wobec 196 264 zł uprzednio). Idąc dalej, dzieląc wydatek roczny przez 12 – liczbę miesięcy, otrzymamy średnią miesięczną wysokość wydatków na ośrodek pomocy społecznej 46 848 zł (wobec 16 355 zł uprzednio). Statystycznie, daje to wydane 36,20 zł na jednego mieszkańca Polski rocznie, na funkcjonowanie ośrodków pomocy społecznej. Wydaje mi się, że w tym kontekście należy zgodzić się z opiniami wynikającymi z moich badań ankietowych, o stosunkowo wysokich kosztach funkcjonowania instytucji pomocowych. Wyrażam przy tym przekonanie, że nie sposób jednoznacznie zbadać i zaprezentować szeregu ukrytych kosztów, takich jak chociażby koszty materiałów biurowych, telefonów, utrzymania budynków (w sytuacji gdy ośrodek jest składową urzędu gminy), które to koszty mogą być ujmowane w całkowicie odrębnych od wyżej omawianych kategoriach budżetowych. Konkluzja może skłaniać do przemyśleń nad kierunkami reformy systemu opieki społecznej, zwłaszcza w kontekście kosztów jego funkcjonowania.

Nieco inną perspektywę problemu obsługi opieki społecznej (w zakresie świadczeń rodzinnych i pomocy osobom uprawnionym do alimentów) tworzą „Informacje” MPiPS²¹.

Czytamy w nich, że „w 2011 r. wydatki na obsługę świadczeń rodzinnych ogółem sfinansowane zarówno z dotacji, jak i środków własnych wyniosły 274 328 tys. zł i były o 0,4% wyższe niż w 2010 r. (273 241 tys. zł). Aż 78,8% kosztów obsługi (216 208 tys. zł) stanowiły wydatki na wynagrodzenia (...) Prawie 82,6% (226 489 tys. zł) poniesionych wydatków na obsługę świadczeń rodzinnych gminy sfinansowały z dotacji, natomiast pozostałe 17,4% (47 839 tys. zł) – ze środków własnych”²². „W 2011 r. wydatki na obsługę ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wyniosły 96,5 mln zł i były o 6,7% wyższe niż w 2010 r. (90,4 mln zł). Z kwoty tej 51,7 mln zł (55%) wydatkowano na obsługę wypłat świadczeń z funduszu alimentacyjnego, a 44,8 mln zł (45%) – na pokrycie kosztów związanych z działaniami

koszty podejmowanych działań wobec dłużników alimentacyjnych i koszty obsługi świadczeń z funduszu alimentacyjnego wynoszą 3% otrzymanej dotacji na świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

²¹ „Informacja o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów” MPiPS z czerwca 2012 r., dalej „Informacja uśr” i „Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2011 r.” MPiPS z czerwca 2012 r., dalej „Informacja upoua”, dostępne na stronach internetowych MPiPS oraz w materiałach własnych.

²² Informacja uśr, s. 20, 21.

podejmowanymi wobec dłużników alimentacyjnych (w 2010 r. było to odpowiednio: 49,7 mln zł oraz 40,7 mln zł). Z dotacji celowej z budżetu państwa sfinansowano koszty obsługi w kwocie ogółem 50,6 mln zł (...). Pozostałe wydatki związane z kosztami obsługi w kwocie 45,9 mln zł (w 2010 r. było to 43,4 mln zł) gminy pokryły ze środków własnych (...). Należy także zauważyć, że w 2011 r. suma kwoty dotacji z budżetu państwa na koszty obsługi u.p.o.u.a. oraz dochodów własnych gmin z tytułu zwrotów należności od dłużników alimentacyjnych przewyższyła ogólną kwotę wydatków poniesionych przez gminy na obsługę ustawy²³.

Co interesujące, „w 2011 r. przeciętny miesięczny koszt obsługi wypłaty jednego świadczenia z funduszu alimentacyjnego wyniósł 12,81 zł. Przeciętny roczny koszt działania wobec dłużnika alimentacyjnego w przeliczeniu na 1 dłużnika alimentacyjnego wyniósł 206,22 zł, zaś koszt działania wobec dłużnika przy uwzględnieniu liczby podjętych działań kształtował się przeciętnie na poziomie 165,65 zł²⁴”.

Z powyższych zestawień wynika, że obciążenie finansowe ośrodków pomocy społecznej w zakresie obsługi świadczeń rodzinnych i pomocy osobom uprawnionym do alimentów jest w znacznej mierze pokrywane z dotacji z budżetu państwa. Co więcej, w przypadku u.p.o.u.a., ośrodki zanotowały w 2011 r. „zysk”, albowiem wpływy (dotacja budżetu i dochody własne) przewyższyły wydatki w tym zakresie. Wydaje się zatem, że wobec powyższych wyników należy dojść do przekonania, że największe koszty obsługi opieki społecznej są skumulowane w obszarach innych aniżeli świadczenia rodzinne i pomoc osobom uprawnionym do alimentów, np. w pomocy społecznej czy dodatkach mieszkaniowych.

Z zakresu świadczeń rodzinnych „w 2011 r. w gminach wydanych zostało ogółem 3182,9 tys. decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych, tj. o 2,2% mniej niż w 2010 r. (3254,6 tys.). SKO wydały decyzji 15 909, tj. o 43,7% więcej niż w 2010 r. (11 072 decyzji). W 35,9% rozpatrywanych przez SKO przypadków (5710 decyzji) Kolegia podtrzymała decyzję organu właściwego, w 27,7% przypadków (4406 decyzji) uchyliły decyzję organu właściwego i przekazały sprawę organowi właściwemu

²³ Informacja uops, s. 14.

²⁴ *Ibidem*, s. 15.

do ponownego rozpatrzenia, a w 30,7% przypadków (4891 decyzji) zmieniły decyzję organu właściwego”²⁵.

Powyższe dane świadczą o następujących zjawiskach:

1. system świadczeń rodzinnych jest skrzepowany procedurą administracyjną, dla jego obsługi wydano ponad 3 miliony decyzji administracyjnych. Statystycznie co dwunasty Polak otrzymał decyzję w tym zakresie;
2. obywatele co do zasady nie negują rozstrzygnięć organów administracji (interesującym obszarem badań może być próba poznania, dlaczego tak się dzieje; być może ze strachu, z niewiedzy, z lenistwa?). Odwołanie do organu wyższego stopnia w następstwie czego została wydana decyzja przez SKO złożono w niespełna szesnastu tysiącach spraw. Oznacza to, że współczynnik zaskarżalności decyzji organów I instancji w zakresie świadczeń rodzinnych wyniósł niespełna 0,5%. Zaskarżana jest zatem jedna na dwieście decyzji;
3. w orzecznictwie SKO (co potwierdza moje obserwacje) dominują orzeczenia eliminujące decyzje organów I instancji. W ponad 64% spraw zapadły orzeczenia kasatoryjne.

Z zakresu pomocy osobom uprawnionym do alimentów „organy właściwe wydały ogółem 527,6 tys. decyzji administracyjnych (476,3 tys. decyzji w 2010 r.), w tym 10,6 tys. decyzji stwierdzających nienależnie pobrane świadczenia z funduszu alimentacyjnego. SKO wydały ogółem 4049 decyzji (w 2010 r. było ich 3901), w tym w przypadku 2068 decyzji podtrzymały decyzję organu właściwego”²⁶.

Powyższe dane (przyjmując oceny jak w przypadku u.ś.r.) świadczą o następujących zjawiskach:

1. system pomocy osobom uprawnionym do alimentów jest w mniejszym zakresie aniżeli system świadczeń rodzinnych skrzepowany procedurą administracyjną, dla jego obsługi wydano ponad pół miliona decyzji administracyjnych;
2. obywatele podobnie jak w przypadku świadczeń rodzinnych co do zasady nie negują rozstrzygnięć organów administracji. Odwołanie do organu wyższego stopnia w następstwie czego została wydana

²⁵ Informacja uśr, s. 21.

²⁶ Informacja uops, s. 15.

decyzja przez SKO złożono w nieco ponad czterech tysiącach spraw. Oznacza to, że współczynnik zaskarżalności decyzji organów I instancji w zakresie u.p.o.u.a. wyniósł około 0,77% i był wyższy od tego samego współczynnika na gruncie u.ś.r.;

3. w orzecznictwie SKO, odmiennie aniżeli w przypadku u.ś.r., przeważają orzeczenia utrzymujące decyzje organów I instancji. W 49% spraw zapadły orzeczenia kasatoryjne. Wynik może potwierdzać stawianą przeze mnie tezę, że u.p.o.u.a. jest aktem normatywnym poprawnym legislacyjnie, zrozumiałym, przez co ilość orzeczeń kasatoryjnych jest stosunkowo niższa niż w przypadku u.ś.r.

Co się zaś tyczy osób zatrudnionych do obsługi zadań opieki społecznej, „w 2011 r. przy obsłudze świadczeń rodzinnych zatrudnionych było przeciętnie miesięcznie 6592 osób, tj. o 2,6% mniej niż w 2010 r. (6768 osób) (...). 1 etat kosztował przeciętnie miesięcznie 3356 zł, co oznacza wzrost o 4,9% w porównaniu do 2010 r. (3198 zł). Ze sprawozdań wynika zatem, iż generalnie gminy zmniejszyły zatrudnienie w komórkach realizujących ustawę o świadczeniach rodzinnych, a w zamian podwyższyły wynagrodzenia pracowników”²⁷.

Z kolei „ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów realizowało przeciętnie miesięcznie 4142 osób, tj. na podobnym poziomie jak w 2010 r. (...) przeciętnie na jedną osobę zatrudnioną do obsługi u.p.o.u.a. przypadało 53 rodzin osób uprawnionych do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, 78 osób pobierających świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz 52 dłużników alimentacyjnych”. Z powyższych danych nie sposób jednoznacznie wywieść czy pewna część osób nie dublowała się, a więc czy nie pracowała przy sprawach z obydwu omawianych zakresów.

Abstrahując od tej wątpliwości, należy wskazać na „statystyczne obciążenie” wydawaniem decyzji administracyjnych. W przypadku spraw z zakresu u.p.o.u.a., jedna osoba wydała miesięcznie 10,5 decyzji. W przypadku spraw z zakresu u.ś.r., jedna osoba wydała miesięcznie 40,3 decyzji. Różnica jest niemal czterokrotna. Jak się wydaje, potwierdza to wcześniejszą tezę o nadmiernym skrępowaniu systemu świadczeń rodzinnych procedurą administracyjną.

²⁷ Informacja uśr, s. 21.

„W ciągu 2011 r. beneficjenci świadczeń rodzinnych otrzymali 62,6 mln różnego rodzaju świadczeń (zasiłki rodzinne wraz z dodatkami, świadczenia opiekuńcze, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka) na łączną kwotę 7818,9 mln złotych”²⁸. Potwierdza to wyniki uzyskane uprzednio, o znacznej ilości udzielonych świadczeń jednostkowych.

Konsekwentnie „na 1 mieszkańca Polski w 2011 r. w dziale 852 przeznaczono średnio 351 zł (w 2010 r. 368 zł)”²⁹.

Analogicznie jak w odniesieniu do uprzednio analizowanych już ostatecznych kosztów funkcjonowania ośrodków pomocy społecznych (z uwzględnieniem wydatków z budżetu centralnego i budżetów samorządowych), ostateczna wartość wypłaconych przez samorządy świadczeń jest wyższa od wskazanego powyżej statystycznego 351 zł. „Z wydatków poniesionych w 2011 r. przez jednostki samorządu terytorialnego w działach 852 i 853 na 1 mieszkańca Polski przypadało 650 zł (w 2010 r. 651 zł), przy czym w ramach działu 852 wydatkowano średnio 571 zł (w 2010 r. 577 zł), a działu 853 średnio 79 zł (w 2010 r. 74 zł)”³⁰.

Szczegółowe dane dotyczące poszczególnych podsektorów opieki społecznej (świadczenia z u.p.s. i u.ś.r.) zawarte zostały w końcowej części raportu GUS, w jego tablicach. Rzeczywista liczba osób objętych pomocą społeczną wyniosła w 2011 r. 2 017 690³¹. W Raporcie GUS odnajdujemy także informację, że „ogólna liczba osób (z zastrzeżeniem, że w podziale wg form świadczeń korzystający mogą być wskazani kilkakrotnie) wyniosła 2 691 933 (w tym pomoc pieniężna 1 697 703 i pomoc niepieniężna 994 230)”. Rzeczywista liczba osób objętych pomocą społeczną z zastrzeżeniem, że w podziale wg form świadczeń korzystający mogą być wykazani kilkakrotnie, wyniosła w 2011 r. 523,7 (wobec 541,5 w 2010 r.) na 10 tysięcy ludności. Pomocą pieniężną zostało objętych w 2011 r. 440,7 tys. osób, w tym zasiłki: stałe 50, okresowe 118,3 i celowe 247,9. Pomocą niepieniężną zostało objętych w 2011 r. 258,1, w tym: schronienie 3,8, posiłek 219,4 i ubranie 1,6³².

²⁸ Raport GUS, s. 71.

²⁹ *Ibidem*, s. 74.

³⁰ *Ibidem*, s. 76.

³¹ *Ibidem*, Tablica 61 „Osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej wg województw”.

³² *Ibidem*, Tablica 65 „Osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej na 10 tysięcy ludności wg województw”.

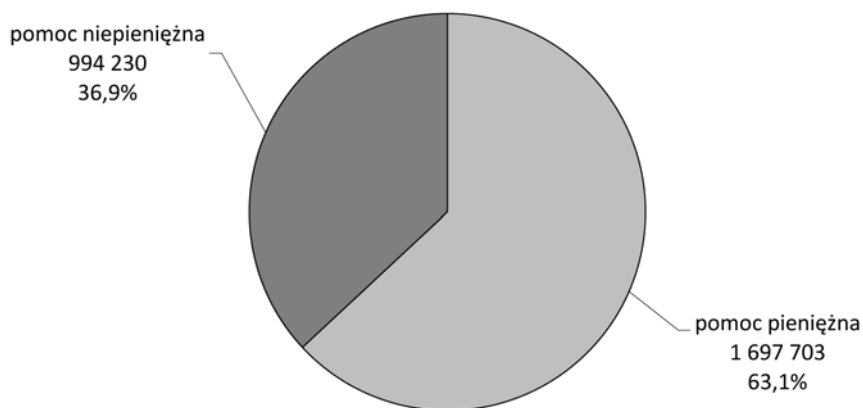
Z danych wynika, że dominujące są świadczenia w formie zasiłków celowych i okresowych oraz pomoc w postaci posiłków. Brak jest przy tym danych na temat ilości udzielonych świadczeń z u.p.s. (tak jak w przypadku świadczeń z u.s.r.), co mogłoby pozwolić na zweryfikowanie, czy liczba tych świadczeń jest zbliżona do liczby osób objętych pomocą (prowadziłyby to do wniosków, że beneficjenci korzystają z niej w sposób do-
rażny, ale incydentalny) czy też – na co wskazują poprzednie wyniki badań – liczba udzielonych świadczeń znacząco przewyższa liczbę osób objętych pomocą (prowadziłyby to do wniosków, że beneficjenci korzystają z niej w sposób permanentny). Odnaleźć można natomiast informacje na temat kwoty udzielonych świadczeń z pomocy społecznej³³. Ogółem w 2011 r. udzielono świadczeń na kwotę 3 648 551 273 zł (w tym pomoc pieniężna 2 698 219 003 zł i pomoc niepieniężna 950 332 270 zł). Dokonując obliczeń opartych na powyższych danych Raportu GUS, tzn. zestawiając ogólną kwotę, na którą udzielono świadczeń w 2011 r. – 3 648 551 273 zł, z rzeczywistą liczbą osób objętych pomocą społeczną w 2011 r. – 2 017 690 osób, otrzymujemy średnią wartość udzielonej pomocy społecznej na osobę – 1808,27 zł. Jest to moim zdaniem znacząca kwota, zwłaszcza że nie wyczerpuje katalogu wsparcia, w którym znajdują się chociażby świadczenia przewidziane w u.s.r. W odniesieniu do tych ostatnich wydatki ogółem wyniosły 7 818 853 200 zł³⁴. Poszczególne kategorie wydatków kształtowały się następująco: wydatki na zasiłek rodzinny 2 842 896 000 zł, wydatki na dodatki do zasiłku rodzinnego: ogółem 1 886 674 800 zł, w tym ze środków własnych gminy 10 283 000 zł, wydatki na świadczenia opiekuńcze: 2 679 640 800 zł i wydatki na jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka ogółem: 409 641 600 zł, w tym ze środków własnych gminy 11 751 400 zł. Liczba świadczeń rodzinnych wyniosła ogółem 62 559 713, w tym: zasiłek rodzinny 33 212 291, dodatki do zasiłku rodzinnego ogółem 16 137 210, w tym ze środków własnych gminy 134 808, świadczenia opiekuńcze 12 797 778, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka 412 434, w tym ze środków własnych gminy 14 540. W omawianej grupie świadczeń, zarówno pod kątem wydatkowanych środków, jak i liczby udzielonych świadczeń, dominował zatem zasiłek rodzinny wraz ze świadczeniami akcesoryjnymi – dodatkami. Co interesujące, większość rodzin otrzymujących wsparcie w formie

³³ *Ibidem*, Tablica 62 „Kwoty udzielonych świadczeń z pomocy społecznej według województw”.

³⁴ *Ibidem*, Tablica 72 „Świadczenia rodzinne według województw”.

zasiłku rodzinnego wychowuje zaledwie jedno albo dwoje dzieci. Wynik przesądza o tym, że świadczenia rodzinne na gruncie u.ś.r. nie stanowią istotnego elementu polityki prorodzinnej ukierunkowanej na zwiększanie dzietności rodzin.

W polskim systemie opieki społecznej dominują świadczenia o charakterze pieniężnym. Zdecydowana liczba udzielonych świadczeń jak i liczba osób korzystających z opieki, dotyczy świadczeń pieniężnych³⁵.



Rysunek 2. Liczba i odsetek osób korzystających z pomocy (według rodzaju)

Źródło: Raport GUS, s. 41.

„W 2011 r. świadczenie w formie pieniężnej otrzymało 1697,7 tys. osób. Zasiłki stałe wypłacane osobom całkowicie niezdolnym do pracy z powodu wieku lub niepełnosprawności przyznano 192,6 tys. osób, zasiłki okresowe – 455,6 tys. osób. Prawie 81% zasiłków okresowych stanowiły te przyznane z powodu braku możliwości zatrudnienia (368,4 tys. osób), ok. 10% – z powodu niepełnosprawności (45,9 tys. osób), a 9% świadczeń udzielono z powodu długotrwałej choroby (42,0 tys. osób)”³⁶.

³⁵ Cytując szczegółowe założenia Raportu GUS w tym zakresie: „Osoby potrzebujące mogły otrzymać pomoc w obu formach. Zsumowana liczba osób korzystających z form pomocy pieniężnej i form pomocy niepieniężnej wyniosła w 2011 r. 2,7 mln”, *ibidem*, s. 40, 41.

³⁶ *Ibidem*, s. 41.

Powyższe wyniki mogą potwierdzać tezę stawianą na podstawie moich własnych badań, że główną przyczyną korzystania z opieki ze strony państwa jest „brak możliwości zatrudnienia”, czyli mówiąc wprost – bezrobocie.

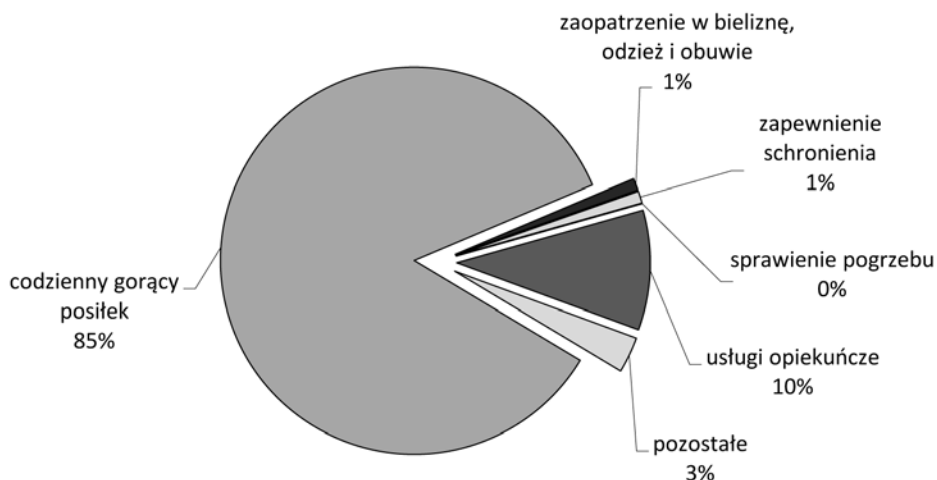
„Dużą grupę beneficjentów (955,2 tys.) stanowiły osoby korzystające z różnych zasiłków celowych. Były one przyznawane z tytułu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, pokrycia części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne, zakup żywności, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, wykonania drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, pokrycia kosztów pogrzebu. Zasiłki były również przyznawane osobie lub rodzinie, która poniosła straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej. Pozostałe osoby (94,3 tys.) otrzymały pomoc pieniężną w innych formach”³⁷.

Powyższe wyniki płynące z Raportu GUS wpisują się także w moje własne doświadczenia oraz w tezy stawiane na podstawie badań własnych – o permanentnym charakterze korzystania i udzielania pomocy. Duża ilość zasiłków „doraźnych” na różne potrzeby, opisane wyżej, może prowadzić do przekonania, że beneficjenci opieki zwracają się do instytucji pomocowych z wnioskami o wsparcie w wielu sytuacjach. Pomoc społeczna ma zatem na pierwszy rzut oka charakter doraźny i incydentalny – wszak zostaje udzielona w związku z jednostkowym przypadkiem. Niemniej liczba świadczeń udzielonych w formie zasiłków celowych może prowadzić do przekonania, że w ślad za pierwszym wnioskiem idą kolejne. Pomoc incydentalna staje się pomocą permanentną.

„Świadczenie w formie niepieniężnej otrzymało 994,2 tys. osób. Był to głównie codzienny gorący posiłek (845,4 tys. osób), zaopatrzenie w bieliznę, odzież i obuwie (6,1 tys. osób), zapewnienie schronienia w noclegowniach, schroniskach i domach dla bezdomnych (14,5 tys. osób), sprawienie pogrzebu zgodnie z wyznaniem zmarłego (5,0 tys. osób), usługi opiekuńcze obejmujące zaspokajanie codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, pielęgnację, zapewnienie kontaktów z otoczeniem oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi (97,8 tys. osób). Pozostałe osoby (25,5 tys.) otrzymały pomoc pieniężną w innych formach”³⁸.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.



Rysunek. 3. Świadczenia niepieniężne wg formy

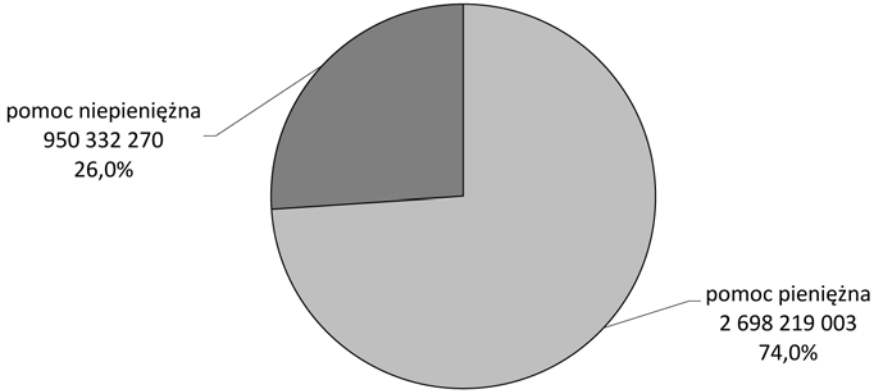
Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu GUS.

Są to wyniki o tyle istotne, że wskazują na wiodącą potrzebę zapewnienia codziennego gorącego posiłku na rzecz potrzebujących. Istotną kategorią potrzeb są także te związane z usługami opiekuńczymi. Powyższe wyniki mogą wyznaczać potencjalny kierunek reformy systemu opieki społecznej zakładającego większy udział w tym systemie świadczeń niepieniężnych. W reformie mającej u podstaw takie właśnie założenia należałoby zatem skupić się w głównej mierze na dożywaniu i usługach opiekuńczych dla społeczeństwa.

Dominującą rolę pomocy o charakterze pieniężnym widać także przez pryzmat wydatkowanej na nią kwoty (rysunek 4).

„Pomoc pieniężna stanowiła 74% wydatkowanej kwoty ogółem (2,7 mld zł). Z tego na zasiłki stałe przeznaczono 663,2 mln zł, na zasiłki okresowe – 643,5 mln zł, a na zasiłki celowe – 745,3 mln zł, a na pozostałe formy pomocy pieniężnej wydatковано 646,3 mln zł. W ramach pomocy niepieniężnej na świadczenia przeznaczono niespełna 1 mld zł, tj. 26% kwoty ogółem. Ponad 46% kwoty wydatkowanej na pomoc niepieniężną przeznaczono na posiłki (441,7 mln zł, tj. o 16,5 mln zł więcej niż w 2010 r.). Znacznie mniej wydano na ubranie, schronienie oraz sprawienie pogrzebu – odpowiednio: 0,8 mln zł, 37,6 mln zł oraz 11,1 mln zł. Na usługi opiekuńcze wraz ze specjalistycznymi usługami opiekuń-

czymi wydatkowano kwotę 436,9 mln zł. Na pozostałe formy pomocy niepieniężnej – 22,1 mln zł³⁹.



Rysunek 4. Kwoty i odsetek świadczeń według rodzaju pomocy środowiskowej,

Źródło: Raport GUS, s. 42.

Konkluzja płynąca z powyższych wyników badań prowadzi do istotnego wniosku, że większą część świadczeń opieki społecznej o charakterze niepieniężnym w formie gorącego posiłku sfinansowano przy stosunkowo mniejszym udziale środków finansowych. Innymi słowy na pomoc 85% osobom korzystającym z tej formy opieki wydano 46% środków finansowych.

Interesujące wnioski płyną także z badań nad polskimi domami opieki społecznej oraz świadczonymi przez nich usługami w 2011 r. Tzw. „stacjonarne zakłady pomocy społecznej” dysponowały łącznie 105 400 miejscami (o 2,5 tys., czyli 2,4% więcej niż w 2010 r.). Wskaźnik miejsc na 10 tys. ludności wyniósł 27,4⁴⁰. Oznacza to, że statystycznie ujmując, około 27 osób na 10 000 mieszkańców ma możliwość skorzystania ze stacjonarnej formy pomocy. W moim przekonaniu jest to liczba bardzo niewielka i może nie zaspokajać potrzeb społeczeństwa w tym zakresie. W końcu 2011 r. w Polsce funkcjonowało 1514 stacjonarnych zakładów pomocy społecznej (o 93 placówki, czyli 6,6% więcej niż w 2010 r.), wśród których 54,4% stanowiły domy pomocy społecznej (823), 22,6% to placówki dla osób bezdomnych

³⁹ *Ibidem*, s. 42.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 37.

– domy, schroniska, noclegownie (342), 4,7% – domy dla matek z dziećmi i kobiet w ciąży (71), 18,4% – placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku w ramach działalności gospodarczej lub statutowej, stacjonarne srodowiskowe domy samopomocy, rodzinne domy pomocy i pozostałe niezaklasyfikowane do powyższych kategorii (278)⁴¹. A zatem dominującą formę stacjonarnej opieki nad potrzebującymi w Polsce stanowiły domy pomocy społecznej i placówki dla osób bezdomnych.

Kluczowe jest to, że wśród ogólnej liczby zakładów stacjonarnych (bez filii) 756 miało publiczny organ prowadzący, zaś 758 miało niepubliczny organ prowadzący. Wśród zakładów prowadzonych przez organy niepubliczne 258 z nich było prowadzonych przez stowarzyszenia, 7 przez organizacje społeczne, 292 przez kościoły i związki wyznaniowe, 44 przez fundacje, zaś 157 przez osoby fizyczne i prawne⁴². A zatem w aspekcie zakładów świadczących omawianą pomoc wyraźnie rysuje się równowaga pomiędzy zakładami o charakterze publicznym i niepublicznym. W żadnej innej sferze opieki społecznej udział sektora niepublicznego nie jest tak wyraźnie zarysowany.

Niemniej dysproporcja widoczna jest już w liczbie osób, którym została zapewniona pomoc w zakładach stacjonarnych. Łącznie zakłady zapewniły pomoc 101 949 mieszkańcom (wobec całkowitej liczby miejsc 105 400). Udział zakładów o charakterze publicznym ukształtował się na poziomie 67 892 osób, niepublicznym 34 057 – niemalże dwa razy mniej. Prowadzi to do wniosku, że chociaż liczba stacjonarnych zakładów opieki społecznej o charakterze publicznym i niepublicznym była bardzo zbliżona, to jednak placówki o charakterze publicznym dysponowały dużo większą ilością miejsc, a przez to udzieliły pomocy znacznie większej liczbie osób. Należy także podkreślić, że zarówno liczna zakładów, jak i miejsc w tych zakładach rośnie od 2005 r.⁴³.

„W domach i zakładach pomocy społecznej przebywało 101,9 tys. mieszkańców (...); 43,8% pensjonariuszy stanowiły kobiety (44,6 tys.). Pod względem struktury

⁴¹ *Ibidem*, s. 36.

⁴² *Ibidem*, Tablica 21 „Zakłady stacjonarne pomocy społecznej wg organów prowadzących w latach 2005–2011”.

⁴³ Por. *ibidem*, Tablica 22 „Zakłady stacjonarne pomocy społecznej według rozmiaru placówki i sektora własności”.

według wieku najmniej liczna była grupa osób młodych (do 18 roku życia), stanowiąca 3,4% ogółu mieszkańców (3,5 tys.). Pensjonariusze w wieku 19–40 lat stanowili 14,8% (15,1 tys.), osoby w wieku 41–60 – 31,1% (31,7 tys.). Największy udział w rozważanej zbiorowości miały osoby liczące co najmniej 61 lat – 50,8% (51,8 tys.)⁴⁴.

Wydaje się, że wyniki odnośnie wieku pensjonariuszy mogą prowadzić do niepokojących wniosków, że stacjonarne zakłady pomocy społecznej odgrywają w części rolę opieki nad osobami starszymi, przy czym rola ta może nie wpisywać się w założenia opieki społecznej⁴⁵.

Co się zaś tyczy finansowania kosztów pobytu w zakładach, wyniki kształtowały się następująco⁴⁶. „Większość mieszkańców stacjonarnych zakładów pomocy społecznej (82,7%) uczestniczyła przynajmniej w części w finansowaniu swego pobytu, pokrywając koszty z dochodów własnych, np. własnej emerytury, renty, zasiłku stałego, z czego zaledwie 4,5% z nich pokrywało koszty w pełnej wysokości. Dla 6,4% mieszkańców pobyt opłacany był w całości przez gminę lub budżet państwa, 0,9% przez rodzinę, a 2,6% przebywających w omawianych zakładach zwolniono z odpłatności. Pobyt pozostałych osób (7,4%) finansowany był z innych źródeł”⁴⁷. Prowadzi to do wniosku, że większość osób przebywających w zakładach pomocy nie ponosi pełnej odpłatności za swój pobyt. Przyczyna tego jest prosta – bardzo wysokie koszty. Przykładowo, średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej województwa małopolskiego w 2011 r. kształtował się w przedziale od 1972 zł (Dom Pomocy Społecznej w Sękowej) do 3800 zł (Dom Pomocy Społecznej im. Ludwika i Anny Helclów w Krakowie)⁴⁸.

K. Zamorska badając problematykę powierzenia opieki społecznej prywatnemu sektorowi z przyczyn takich jak ograniczenie kosztów i zwią-

⁴⁴ *Ibidem*, s. 37.

⁴⁵ Por. A. Mielczarek, *Człowiek stary w domu pomocy społecznej: z perspektywy polityki społecznej i pracy socjalnej*, Toruń 2010, *passim*.

⁴⁶ Na temat uregulowań w zakresie ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej zob. A. Miruć, *Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami w działaniach administracji pomocy społecznej*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, C.H. Beck 2010, s. 107–110.

⁴⁷ Raport GUS, s. 38.

⁴⁸ Informacje pochodzą ze strony Wojewody Małopolskiego, www.malopolska.uw.gov.pl (10.04.2013) oraz z materiałów własnych.

szenie wydajności, przytacza pogląd G. Espinga-Andersena⁴⁹. Jego zdaniem argumenty takie opierają się na ideologii bądź na mitach. „Jako przykład podaje ceny pobytu w prywatnych domach starców, które dorównują niemal średnim dochodom gospodarstw domowych w najbogatszych krajach Europy. »Dlatego – powiada – zdecydowana większość rodzin jest wykluczona z prywatnego rynku opieki nad osobami w starszym wieku. W rezultacie najczęściej jeden z członków rodziny musi przestać pracować, aby zająć się samodzielnie krewnym«⁵⁰. Rzeczywiście, koszty utrzymania w domu opieki są wysokie. Problemem pozostaje jednak odpowiedź na pytanie, dlaczego tak się dzieje? Czy wpływ na to mają wysokie koszty utrzymania pensjonariusza domu, czy też niewielka konkurencja (lub jej brak) na rynku usług opiekuńczych w tym zakresie skorelowana z faktycznym obligiem zapewnienia finansowania pobytu pensjonariusza przez gminę? Skłonny jestem przychylić się do drugiego stanowiska.

3

Podsumowując, w aspekcie ekonomicznej analizy prawa wyniki badań wskazują na realizowanie w Polsce paternalistycznego modelu opieki społecznej, o charakterze maksymalnym. Na finansowanie ośrodków opieki społecznej wydano w ciągu roku 1,4 miliarda zł. Statystycznie daje to wydane 36,20 zł na jednego mieszkańca Polski rocznie na funkcjonowanie ośrodków pomocy społecznej. W ramach funkcjonowania systemu świadczeń rodzinnych wydano ponad 3 miliony decyzji administracyjnych. Statystycznie co dwunasty Polak otrzymał decyzję w tym zakresie. Warto przy tym podkreślić, że obywatele co do zasady nie negują rozstrzygnięć organów administracji, współczynnik zaskarżalności decyzji organów I instancji w zakresie świadczeń rodzinnych wyniósł niespełna 0,5%. Zaskarżana jest zatem jedna na dwieście decyzji. Beneficjenci świadczeń rodzinnych otrzymali 62,6 mln różnego rodzaju świadczeń (zasiłki rodzinne wraz z dodatkami, świadczenia opiekuńcze, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka) na łączną kwotę 7,8 miliarda złotych. Rzeczywista liczba osób

⁴⁹ K. Zamorska, *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław 2010, s. 207 i n., przywołując: G. Esping-Andersen, Socjal po nowemu [wywiad], *Forum*, nr 20/2008.

⁵⁰ *Ibidem*.

objętych pomocą społeczną wyniosła nieco ponad 2 miliony. Dominujące są świadczenia w formie zasiłków celowych i okresowych oraz pomoc w postaci posiłków. Zdecydowana liczba udzielonych świadczeń jak i liczba osób korzystających z opieki dotyczy świadczeń pieniężnych.

W aspekcie ekonomicznej analizy prawa realny model opieki społecznej jest silnie zinstytucjonalizowany, realizuje wiele świadczeń opiekuńczych dla ponad dwóch milionów obywateli. Jest przy tym kosztowny. Warto podkreślić na pewien element wykazujący cechę modelu mieszanego. Otóż wśród ogólnej liczby zakładów stacjonarnych (bez filii), 756 miało publiczny organ prowadzący, zaś 758 miało niepubliczny organ prowadzący. A zatem wyraźnie rysuje się równowaga pomiędzy zakładami o charakterze publicznym i niepublicznym. Dominujące cechy zaprezentowane powyżej wskazują jednak na paternalistyczny charakter realnego modelu opieki społecznej w Polsce, pozwalają także twierdzić, że ten model będzie funkcjonował w najbliższej przyszłości.

Wyniki badań pozwalają także postawić tezę, że polska opieka społeczna jest w kryzysie. Szczególnymi przejawami kryzysu są duże koszty własne funkcjonowania systemu przy relatywnie niskim wsparciu beneficjentów. Innymi słowy można stwierdzić, że w części system opiekuńczy funkcjonuje dla samego funkcjonowania, konsumując przy tym zasób środków finansowych przeznaczonych rokrocznie na zadania opiekuńcze państwa. Nadmiernym kosztem sprzyja nadmierna jurydyzacja opiekuńczości i brak realnych rozwiązań opiekuńczych o charakterze nieformalnym, pozaprocesowym.

Podsumowanie należałoby zakończyć nawiązaniem do Feliksa Konecznego, który niemal wiek temu pytał: „cóż zatem sądzić o państwowości, która sama uprawia na wielką skalę marnotrawienie czasu? Gdybyż zliczyć czas, który nam każą marnować chodzeniem po tuzinach niepotrzebnych kancelarii, za zbędnymi sprawami, z dreptaniem, wystawianiem, wracaniem po kilka razy – zebrałyby się grube pasma lat, skradzionej pracy twórczej. Oto mamy przykład, jak państwo może być okradane przez własną państwowość”⁵¹. Podobnie i teraz głównej przyczyny kryzysu opieki społecznej, należy upatrywać w jego nadmiernej formie, przeroście instytucji prawa materialnego i procesowego, nadmiernej instytucjonalizacji. Państwo polskie co prawda zapewnia pewną opiekę, niemniej, zważywszy z jednej strony

⁵¹ F. Koneczny, *Państwo i prawo*, Kraków 1997, s. 85.

na koszty, jakie jej towarzyszą, z drugiej zaś na rezultaty, należy uznać ją za fasadową.

Problemy prawa opieki społecznej wpisują się w ogólny nurt kryzysu prawa administracyjnego, przy czym teza o kryzysie prawa opieki społecznej wpisanej w prawo administracyjne ma charakter zarówno dogmatycznoprawny jak i teoretycznoprawny.

Zbigniew Kmiecik obrazuje ów kryzys: „nawiązując do poglądów J. Habermasa, istotę obserwowanego obecnie kryzysu racjonalności administracyjnej sugestywnie oddał P. Barcellona, definiując administrację jako »monstrum o tysiącu głów, oddalonym od prawotwórstwa i społeczeństwa oraz podzielonym pod względem organizacji i kompetencji« ...”⁵². System opieki społecznej – scheda po nigdy w Polsce niezrealizowanej koncepcji państwa dobrobytu, jest takim Barcellonowskim „monstrum”.

Obecny kształt opieki społecznej jest efektem złej polityki legislacyjnej ostatnich dekad. Niekompetencja przy procesie stanowienia prawa, oparcie na rozwiązaniach normatywnych doraźnych i krótkofalowych wespół z brakiem rzetelnego przygotowania reform socjalnych stworzyły obecny system. Wielka w tym zasługa klasy politycznej ostatnich dekad.

Przygotowanie panaceum normatywnego jest pracą czaso- i kosztochłonną. Tymczasem badania nad sektorem opieki społecznej skłaniają do przyjęcia tezy, że leżące u jego podstaw rozwiązania normatywne powstawały w sposób zgoła odmienny.

Konieczna jest więc analiza konkretnych zastosowań wyrażień, nieuzasadnione są pośpieszne generalizacje i włączanie zasobów wiedzy potocznej do dyskursu o prawie. Brak wiedzy czy „pseudowiedza” o prawie prowadzi do kształtowania nieefektywnych instytucji prawnych i przynosi wysokie szkody społeczne⁵³.

Z. Kmiecik zwraca przy tym uwagę na „powstawanie regulacji pozornych, fasadowych, znamionujących bezgraniczną wiarę w magię słowa pisanego ręką prawodawcy”⁵⁴. Postulaty polityczne z zakresu opieki społecznej nie zawierają niemalże w ogóle warstwy programowej; przesycone są propagandą. Środowiska decydentów skupiają się na propagowaniu

⁵² Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 24, przywołując: P. Barcellona, *Oltre lo stato sociale, Economia politica e crisi dello stato keynesiano*, Bari 1980, s. 24, 159.

⁵³ Por. J. Jabłońska-Bonca, *Prawo w kręgu mitów*, Gdańsk 1995, s. 170.

⁵⁴ Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 207.

własnej wizji „nowej, lepszej opieki”, nie dysponując przy tym należytych materiałem o charakterze merytorycznym⁵⁵.

Efektom takich działań są m.in. wysokie koszty natury finansowej (zapewnienie środków na funkcjonowanie aparatu opiekuńczego) jak i społeczne. Błędna polityka i legislacja odbija się na obywatelach, którzy wymagają określonej opieki. Jak podnosi Jolanta Supińska, to „sektor nieformalny (w naszych warunkach przede wszystkim rodzina) jest ważnym amortyzatorem błędów polityki społecznej”⁵⁶.

⁵⁵ Zob. J. Jabłońska-Bonca, *op. cit.*, s. 82 i 83, gdzie wskazano, że „nie porównuje się »nowego« ze »starym« w drodze zestawiania cech tej samej klasy, lecz zestawia się wprost ewidentne wady dawnych urzędzeń z najlepszymi właściwościami »nowych«. I tak, nie porównuje się nowej legislacji ze starą w całym zakresie wad i zalet obu, lecz zestawia się najsłabsze elementy »starego« prawa z »najlepszymi« właściwościami, jakie powinno mieć »nowe« prawo”.

⁵⁶ J. Supińska, Zdemontować welfare state?, [w:] *Praca i polityka społeczna w perspektywie XXI wieku*, red. H. Czerniewska, B. Stachurska-Marcińczak, Warszawa 2000, s. 314.