SPOŁECZEŃSTWO I EKONOMIA SOCIETY AND ECONOMICS 1(3) • 2015

ISSN 2353-8937
e-ISSN 2449-979X

Małgorzata Kwiatkowska
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: alexi3@o2.pl

PRZEMIANY INSTYTUCJONALNEJ POMOCY SPOŁECZNEJ W POLSCE W LATACH 2006-2013

TRANSFORMATIONS OF THE INSTITUTIONAL SOCIAL ASSISTANCE IN POLAND IN THE YEARS 2006-2013

DOI: 10.15611/sie.2015.1.02
JEL Classification: H75, I38, J14.

Streszczenie: Pomoc społeczna, by pełniła swoją funkcję, jaką jest umożliwienie przezwyciężania obywatelom trudnych sytuacji życiowych oraz zapewnienie godnej egzystencji, powinna mieć odpowiednią strukturę organizacyjną. W tym celu tworzone są instytucje pomocy społecznej świadczące opiekę zarówno doraźną, jak i całodobową. Celem artykułu jest wskazanie najważniejszych kierunków zmian, jakie zaszły w instytucjonalnym systemie pomocy społecznej w ostatnich latach. Analizowane dane pochodzą ze sprawozdań rocznych MPiPS z udzielonych świadczeń pomocy społecznej (MPiPS-03) za lata 2006-2013. Na ich podstawie można stwierdzić, iż pomoc społeczna w zakresie instytucjonalnym przybiera coraz bardziej rozbudowany charakter, a w jej strukturze coraz częściej występują jednostki gminne prowadzone przez podmioty niepubliczne.

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, instytucje pomocy społecznej, usługi publiczne.

Summary: Social assistance to appropriately carry out its role which is to enable citizens to overcome difficult situations in lives, should have an adequate organizational structure. For that purpose institutions of social assistance providing temporary as well as 24-hour care are formed. Diversified character of provided services and the scale of services provided as well as changes in the structure of target recipients of services force also changes in the system of care and advisory institutions. The aim of the article is to show the most important directions of changes which have taken place in the institutional system of social assistance in the recent years. In the theoretical part of the article the author makes a comparison of social assistance institutions, and in the analytical part she uses simple statistical methods studying the dynamics and the structure of a given phenomenon presenting the results in tabular and graphical form. Analysed data come from the annual reports of the Ministry of Labour and Social Policy from the granted benefits of social assistance − monetary, in kind and services (MPiPS- 03) in the years 2006- 2013. On their base it is possible to state that social assistance in the institutional scope is assuming more and more extended character, and there are more and more communes led by non-public entities in its structure.

Keywords: social assistance, institutions of social assistance, public services.

Mądrość jest coś warta tylko wówczas,
gdy może pomóc człowiekowi w pokonywaniu przeszkód.

P. Coelho [1987]

1. Wstęp

Proces przemian społeczno-gospodarczych sprzyja narastaniu dysproporcji dochodowych zwiększających prawdopodobieństwo wystąpienia jednego ze społecznych rodzajów ryzyka, a tym samym wymusza konieczność transformacji systemu zabezpieczenia społecznego. Niebagatelną rolę w administracyjno-finansowym zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego odgrywają elastyczne i dostosowane do turbulentnego otoczenia instytucje pomocy społecznej. Stąd też autorka postawiła za cel artykułu wskazanie najważniejszych kierunków zmian, jakie zachodziły w instytucjonalnym systemie pomocy społecznej w ostatnich latach. W części teoretycznej, przybliżającej działalność i organizację jednostek pomocy społecznej w Polsce posłużono się metodą analizy aktów prawnych, w części empirycznej z kolei do interpretacji danych pochodzących ze sprawozdań rocznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z udzielonych świadczeń pomocy społecznej (MPiPS-03) za lata 2006-2013, które obrazują liczbę instytucji pomocy społecznej funkcjonujących w Polsce na koniec każdego roku kalendarzowego, wykorzystano proste metody statystyczne, badające dynamikę i strukturę danego zjawiska, wyniki zaś przedstawiono w formie tabelarycznej oraz graficznej.

2. Wybrane formy instytucjonalnego wsparcia w obszarze pomocy społecznej

W dalszej części artykułu analizie poddane zostaną zmiany w instytucjonalnej pomocy społecznej. Do analizy wybrano:

- dom pomocy społecznej,
- ośrodki wsparcia,
- mieszkania chronione,
- ośrodki interwencji kryzysowej,
- placówki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego[1].

2.1. Domy pomocy społecznej

Domy pomocy społecznej świadczą długookresowe (trwające do 18 miesięcy) usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu w zakresie i w formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nich prze-

[1] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593 z późn. zm.

bywających[2]. Organem założycielskim, jak również organem prowadzącym mogą zostać jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, a także podmioty niepubliczne, lecz dopiero po uzyskaniu zezwolenia wojewody. Najczęściej prowadzone są jako jednostka budżetowa. Pobyt w domu prowadzonym przez jednostkę samorządu terytorialnego lub na jej zlecenie jest odpłatny do wysokości ustalonego i opublikowanego przez organ wykonawczy tej jednostki średniego kosztu utrzymania mieszkańca domu, a w przypadku domów prowadzonych przez organ niepubliczny pobyt osoby skierowanej przez gminę jest dofinansowany w wysokości określonej w umowie między gminą a daną placówką[3].

2.2. Ośrodki wsparcia

Ośrodki wsparcia są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej najczęściej dziennego pobytu, świadczącymi usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze lub zapewniającymi posiłek osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych[4]. Organem założycielskim, jak również prowadzącym może być zarówno jednostka samorządu terytorialnego, jak i podmiot niepubliczny, jednak w przypadku zmiany typu jednostki bądź jej przeznaczenia wymagana jest zgoda wojewody. Najczęściej stanowią one komórkę organizacyjną ośrodków pomocy społecznej. Pobyt w nich jest odpłatny, a wysokość opłaty ustalana jest z osobą kierowaną[5].

2.3. Mieszkania chronione

Jedną z form instytucjonalnej pomocy społecznej jest również mieszkanie chronione, w którym przebywać mogą niewymagające całodobowej opieki osoby, mające – ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę – trudności w funkcjonowaniu w codziennym życiu[6]. Organem założycielskim, jak również prowadzącym mogą być wszystkie jednostki organizacyjne pomocy społecznej, a także organizacje pożytku publicznego. Najczęściej mieszkania chronione są komórkami organizacyjnymi ośrodków pomocy społecznej. Celem instytucji mieszkania chronionego jest stworzenie warunków do samodzielnego funkcjono-

---

[2] S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wyd. Wolters Kluwer a business, Warszawa 2008, s. 210.

[3] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej, Dz.U. 2012, nr 0, poz. 964.

[4] I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca: studium administracyjnoprawne*, Wyd. Wolters Kluwer a business, Warszawa 2012, s. 240.

[5] Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593 ze zm.

[6] *Prawo administracyjne materialne: Pojęcia, instytucje, zasady*; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), Wyd. Wolters Kluwer a business, Warszawa 2013, s. 319.

wania w środowisku oraz możliwości integracji ze społecznością lokalną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Pobyt w mieszkaniu chronionym jest odpłatny[7].

2.4. Ośrodki interwencji kryzysowej

Ośrodki interwencji kryzysowej realizują interdyscyplinarne działania podejmowane na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu. Ich celem jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej. Organem prowadzącym może być zarówno jednostka samorządu terytorialnego, jak i podmiot niepubliczny. Ośrodki wsparcia najczęściej działają jako komórka organizacyjna ośrodków pomocy społecznej[8]. Z możliwości uzyskania wsparcia skorzystać może każdy, bez względu na spełnianie kryterium dochodowego. Pomoc udzielana potrzebującym polega głównie na natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej, prawnej lub poradnictwa socjalnego, a w razie potrzeby zapewnieniu schronienia trwającego do trzech miesięcy[9].

2.5. Jednostki specjalistycznego poradnictwa

Jednostki specjalistycznego poradnictwa świadczą usługi poradnictwa prawnego, rodzinnego oraz psychologicznego osobom i rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych[10]. Najczęściej organem założycielskim takich jednostek jest zarząd powiatu, natomiast organem prowadzącym mogą być podmioty zarówno publiczne, jak i niepubliczne[11]. W większości przypadków stanowią one komórkę organizacyjną powiatowego centrum pomocy rodzinie. Świadczenia udzielane przez te jednostki mają charakter nieodpłatny, a ich dostępność nie jest uzależniona od poziomu dochodu.

3. Analiza zmian instytucjonalnej pomocy społecznej w latach 2006-2013

Instytucjonalna pomoc społeczna ma charakter bardzo złożony i zróżnicowany, a w ostatnich latach naznaczony także licznymi zmianami organizacyjno-prawnymi. Wraz z początkiem 2012 roku weszła w życie ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[12], która zmodyfikowała zadania

---

[7] Rozporządzenie z 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych Dz.U. 2012, nr 0, poz. 305.

[8] M. Halicka, J. Halicki, *Przemoc wobec osób starszych*, Wyd. Temida 2, Białystok 2010, s. 291.

[9] Tamże.

[10] www.mazowieckie.pl (06.01.2015).

[11] S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie: Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer a business, Warszawa 2012, s. 311.

[12] Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej, Dz.U. 2011, nr 149, poz. 887 z późn. zm.

administracji publicznej w zakresie pełnienia funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Na jej podstawie publiczne placówki opiekuńczo-wychowawcze wsparcia dziennego działające na podstawie dotychczasowej ustawy o pomocy społecznej z dniem 1 stycznia 2012 r. rozpoczęły proces przekształcenia w placówki wsparcia dziennego, a zatrudniona w nich kadra nauczycielska w konsekwencji miała stać się pracownikami samorządowymi.

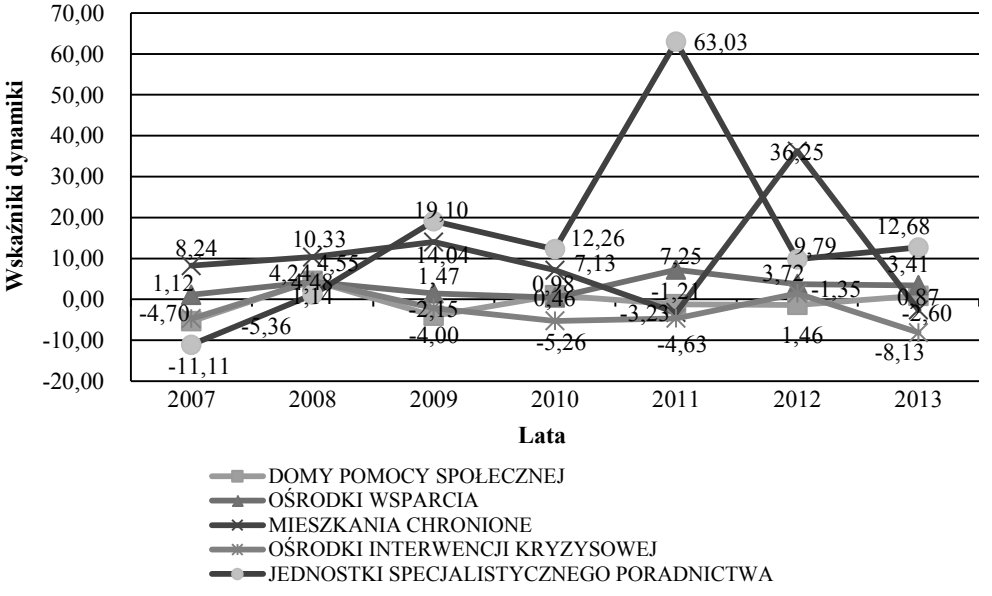
Nowo uchwalona ustawa wprowadziła także likwidację prowadzonych przez samorządy powiatowe publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych (również z dniem 01.01.2012 r.) i powołanie przez marszałków województw nowych ośrodków adopcyjnych. W celu zapewnienia porównywalności danych z analizy wyłączone zostały dane dotyczące liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz ośrodków adopcyjno-opiekuńczych za lata 2006-2011 oraz dokonany został podział jednostek na pięć typów placówek: domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia, mieszkania chronione, ośrodki interwencji kryzysowej oraz jednostki specjalistycznego poradnictwa. Ich liczbę w poszczególnych latach przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Liczba instytucji pomocy społecznej według typu placówki w latach 2006-2013

Typ jednostki	Lata							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Domy pomocy społecznej	**859**	**813**	**850**	**816**	**824**	**814**	**803**	**810**
Ośrodki wsparcia, w tym m.in.:	**1424**	**1440**	**1501**	**1523**	**1530**	**1641**	**1702**	**1760**
środowiskowe domy samopomocy	544	573	605	640	661	691	715	728
dzienne domy pomocy	244	250	246	238	236	237	234	226
noclegownie, schroniska, domy dla bezdomnych	222	201	217	205	203	232	265	264
dom dla matek z małoletnimi dziećmi	9	11	12	10	14	15	13	25
inne ośrodki wsparcia	405	405	421	430	416	466	475	517
Mieszkania chronione, w tym:	**340**	**368**	**406**	**463**	**496**	**480**	**654**	**637**
dla osób usamodzielnianych, opuszczających niektóre typy placówek opiekuńczo-wychowawczych, schroniska i inne	252	267	293	326	346	322	328	322
dla osób z zaburzeniami psychicznymi	49	52	59	79	84	75	123	94
Ośrodki interwencji kryzysowej, w tym:	**234**	**223**	**233**	**228**	**216**	**206**	**209**	**192**
dla ofiar przemocy w rodzinie	0	0	127	177	177	171	174	153
dla ofiar handlu ludźmi	0	0	12	14	21	21	14	19
Jednostki specjalistycznego poradnictwa, w tym:	**99**	**88**	**89**	**106**	**119**	**194**	**213**	**240**
Jednostki specjalistycznego poradnictwa rodzinnego, w tym:	87	67	74	95	97	155	155	166
dla rodzin naturalnych	59	43	52	65	68	119	126	131
dla rodzin zastępczych i adopcyjnych	36	31	39	49	51	81	0	0
terapii rodzinnej	43	39	42	55	52	78	65	66
Łącznie	**2956**	**2932**	**3079**	**3136**	**3185**	**3335**	**3581**	3639

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w *Sprawozdaniach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS-03) za rok 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013.*

W latach 2006-2013 łączna liczba jednostek pomocy społecznej uległa znacznemu zwiększeniu, z 2956 do 3639, czyli o ponad 23% (systematyczny wzrost zaburzony został jedynie w 2007 roku nieznacznym spadkiem na poziomie 0,81%, czyli o 24 jednostki). Najliczniejszą grupę podmiotów w całym badanym okresie stanowiły ośrodki wsparcia. Ich liczba stale rosła, z 1424 placówek do 1760, czyli o blisko 27% w ciągu siedmiu lat. Najwyższe wskaźniki dynamiki dla tej grupy jednostek odnotowane zostały w latach 2008 oraz 2011, odpowiednio 4 i 7%.

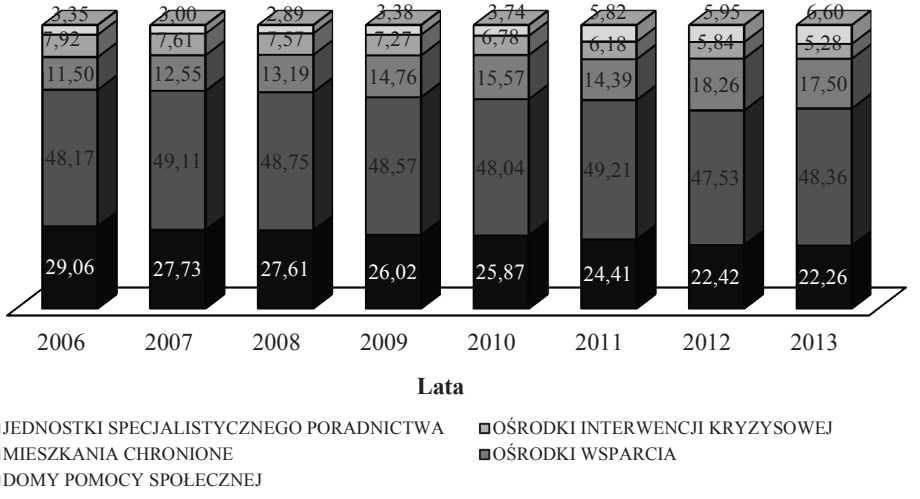


Rys. 1. Wskaźniki dynamiki liczby jednostek pomocy społecznej według typów placówek w latach 2006-2013 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tab. 1.

Jednak, jak wskazuje rys. 1, największą amplitudę wahań w zakresie liczby placówek w podanym okresie odnotowały jednostki specjalistycznego poradnictwa. Po niewielkim spadku liczby tych placówek w 2007 roku, z 99 do 88 jednostek (czyli o ponad 11%), w kolejnych latach tendencja została odwrócona, a szczególnie silny wzrost liczby tego rodzaju ośrodków nastąpił w 2009 roku, z 89 do 106 placówek, czyli o ponad 19%, oraz w 2011 roku, ze 119 do 194 jednostek, tj. o ponad 63%. Warto zauważyć, iż to właśnie likwidacja znacznej liczby niepublicznych jednostek specjalistycznego poradnictwa rodzinnego (na poziomie zarówno gminnym, jak i ponadgminnym) oraz części gminnych domów pomocy społecznej była główną przyczyną niewielkiego spadku ogólnej liczby jednostek pomocy społecznej w 2007 roku.

Pomimo bardzo dynamicznych zmian w zakresie poszczególnych grup jednostek w ciągu badanego okresu struktura rodzajowa instytucjonalnej pomocy społecznej nie uległa diametralnym zmianom (rys. 2).



Rys. 2. Struktura jednostek pomocy społecznej według typów placówek w latach 2006-2013 [%]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tab. 1.

W całym badanym okresie największy udział w ogólnej liczbie jednostek miały ośrodki wsparcia. Corocznie stanowiły one od nieco ponad 47% do ponad 49% łącznej liczby placówek pomocy społecznej, a najliczniejszą grupą wśród nich były środowiskowe domy samopomocy. Szybszy wzrost tej podgrupy jednostek niż ogólnej liczby ośrodków wsparcia spowodował, iż udział środowiskowych domów samopomocy w łącznej liczbie ośrodków wsparcia zwiększył się o 5 pkt proc., z 38% w 2006 roku do 43% w roku 2010 (wśród wszystkich jednostek pomocy społecznej stanowiły one odpowiednio od 18% w roku 2006 do blisko 21% w latach 2010-2011).

Odwrotną tendencję można natomiast zaobserwować w grupie dziennych domów pomocy, których liczba w badanym okresie spadła z 244 do 226 jednostek, czyli o 18 jednostek, co w konsekwencji doprowadziło do zmniejszenia się ich udziału w grupie ośrodków wsparcia o 4 pkt proc., z 17% w 2006 roku do 14% na koniec badanego okresu. Udziały pozostałych grup ośrodków wsparcia w ich ogólnej liczbie nie wykazywały znacznych zmian.

Drugim pod względem liczebności typem placówek były domy pomocy społecznej, jednak ich udział ze względu na likwidację 49 podmiotów zmniejszył się w tym okresie o ponad 7 pkt proc., z ponad 29% do ponad 22%. Wśród nich najliczniejszą podgrupę w całym analizowanym okresie stanowiły domy pomocy społecznej dla osób przewlekle psychicznie chorych.

Warto zauważyć, iż systematycznie w badanej strukturze wzrastał udział mieszkań chronionych, które na początku analizowanego okresu stanowiły niecałe 12% wszystkich instytucji pomocowych, natomiast na koniec 2013 roku już blisko 18% łącznej liczby jednostek (co stanowi wzrost o ponad 6 pkt proc.). Zmianie uległa również struktura korzystających z mieszkań chronionych. Jak wskazują dane, coraz rzadziej przeznaczone one są dla osób usamodzielniających się po opuszczeniu innych placówek pomocy społecznej, coraz częściej natomiast dla osób cierpiących na zaburzenia psychiczne.

Najniższy odsetek w instytucjonalnej strukturze pomocy społecznej stanowiły jednostki specjalistycznego poradnictwa, jednak ich udział w latach 2006-2013 uległ podwojeniu – z 3% do 6% ogólnej liczby jednostek.

Każdy z analizowanych typów instytucji pomocy społecznej funkcjonuje na poziomie gminnym lub ponadgminnym.

Jak wskazuje tab. 2, w latach 2006-2013 liczniejszą i szybciej rozwijającą się strukturą była gminna pomoc instytucjonalna. Na początku badanego okresu placówki prowadzone na najniższym szczeblu samorządu nieznacznie przeważały pod względem liczebności nad podmiotami o zasięgu ponadgminnym. Dzięki wysokim przyrostom rocznym (od 17 jednostek w 2009 roku do 198 w roku 2012, a średniorocznie o 78 jednostek) łączna liczba placówek gminnych na koniec badanego okresu ukształtowała się na poziomie 2043 podmiotów i była już o 28% większa od liczby placówek ponadgminnych (1596 podmiotów). Na tle analizowanych danych można

Tabela 2. Liczba jednostek pomocy społecznej według typów placówek i organów prowadzących w latach 2006-2013

Typ jednostki		Lata							
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Domy pomocy społecznej	gminne	57	27	59	27	34	27	22	23
	ponadgminne	802	786	791	789	790	787	781	787
Ośrodki wsparcia	gminne	1232	1232	1278	1298	1299	1380	1430	1481
	ponadgminne	192	208	223	225	231	261	272	279
Mieszkania chronione	gminne	122	148	165	204	249	234	370	393
	ponadgminne	218	220	241	259	247	246	284	244
Ośrodki interwencji kryzysowej	gminne	58	43	46	39	32	30	30	28
	ponadgminne	176	180	187	189	184	176	179	164
J. specjalistycznego poradnictwa	gminne	29	30	34	31	38	83	100	118
	ponadgminne	70	58	55	75	81	111	113	122
Łącznie	gminne	1498	1480	1582	1599	1652	1754	1952	2043
	ponadgminne	1458	1452	1497	1537	1533	1581	1629	1596

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w *Sprawozdaniach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS-03) za rok 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013.*

wyróżnić bardzo dynamicznie rozwijający się obszar gminnych mieszkań chronionych, których liczba wzrosła w badanym okresie ze 122 do 393, charakteryzując się wskaźnikami dynamiki na poziomie od 11% w roku 2008 do 58% w roku 2012.

W najliczniejszej grupie instytucji pomocy społecznej, jaką były ośrodki wsparcia, można zaobserwować w badanym okresie oddziaływanie zjawiska centralizacji jednostek, tzn. powoływania rozbudowanych podmiotów o większym zasięgu, a dzięki efektom skali tańszych w utrzymaniu. Świadczy o tym m.in. tempo przyrostu liczby ponadgminnych ośrodków wsparcia, które było blisko dwa razy wyższe niż w przypadku ośrodków gminnych. Podobne zjawisko występuje w odniesieniu do ośrodków interwencji kryzysowej. W strukturze tych podmiotów na początku badanego okresu tylko 24% z nich stanowiły jednostki prowadzone przez samorząd gminny, natomiast na koniec 2013 roku odpowiadały one już tylko za 15% wszystkich ośrodków interwencyjnych, co stanowi zmniejszenie o 9 pkt proc. Na uwagę zasługuje również fakt, iż największy udział jednostek tworzonych na poziomie ponadgminnym można zaobserwować wśród domów pomocy społecznej, spośród których placówki utworzone przez powiat stanowiły od 93% w roku 2006 do 97% w roku 2013.

Jak już wcześniej zostało wspomniane, organem prowadzącym placówki pomocy społecznej, po uzyskaniu stosownych zezwoleń, mogą być również jednostki niepubliczne (m.in. fundacje, stowarzyszenia, związki wyznaniowe). Udział podmiotów niepublicznych w łącznej liczbie placówek w badanym okresie wahał się od 26% do 30%. Do 2013 roku niepubliczne podmioty znacznie częściej występowały na poziomie gminnym niż powiatowym (szczególnie w latach 2011-2012), jednak na koniec badanego okresu w wyniku rejestracji nowych niepublicznych domów pomocy społecznej udział podmiotów niepublicznych w strukturze ponadgminnych instytucji pomocy społecznej ukształtował się na poziomie zbliżonym do szczebla gminnego (29%).

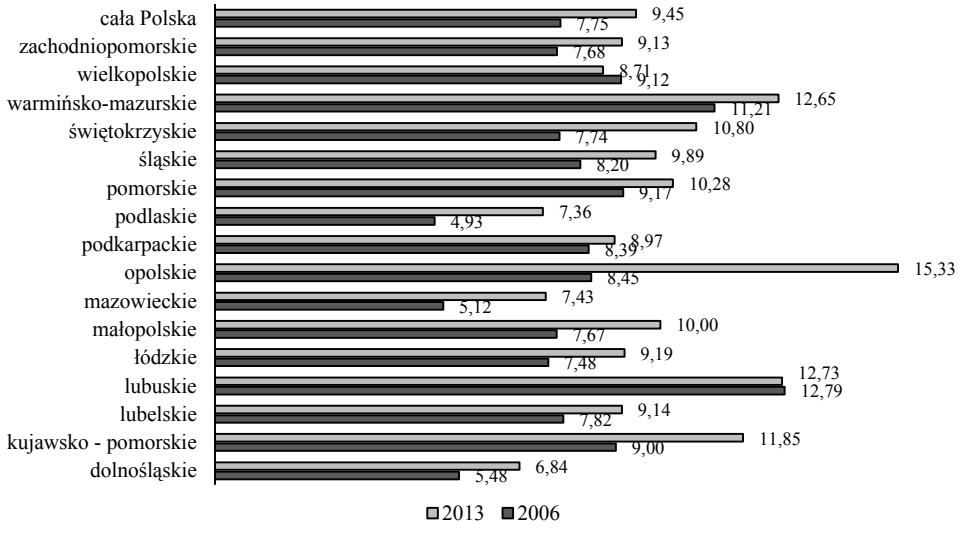
Tabela 3. Udział jednostek prowadzonych przez podmiot niepubliczny w ogólnej liczbie instytucji pomocy społecznej według organu założycielskiego w latach 2006- 2013 (w %)

Typ jednostki	Lata							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gminne	28	26	29	26	26	30	29	30
Ponadgminne	26	25	26	26	26	26	26	29
Łącznie	27	26	27	26	26	28	28	30

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w *Sprawozdaniach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS-03) za rok 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013.*

Z danych zawartych w tab. 5 można zauważyć, iż proces komercjalizacji usług w zakresie pomocy społecznej wzrasta, choć jego przebieg charakteryzuje się niską dynamiką. Dostosowanie rozwiązań instytucjonalnych do potrzeb starzejącego się

społeczeństwa będzie wymagało zintensyfikowania tegoż procesu, co przełoży się w długim okresie na wzrost udziału podmiotów niepublicznych w świadczeniu usług z zakresu pomocy społecznej.



Rys. 3. Liczba instytucji pomocy społecznej przypadająca na 100 tys. mieszkańców w 2006 oraz 2013 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w *Sprawozdaniach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS-03) za rok 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013.*

Rozpatrując rozłożenie przestrzenne instytucji pomocy społecznej, można dostrzec, iż w badanym okresie w większości polskich województw liczba instytucji pomocy społecznej przypadająca na 100 tys. mieszkańców zdecydowanie wzrosła. Na początku badanego okresu najwięcej instytucji pomocy społecznej przypadało na 100 tys. mieszkańców woj. lubuskiego (13 jedn./100 tys. mieszkańców). Na koniec badanego okresu straciło ono jednak pozycję lidera na rzecz woj. opolskiego, w którym liczba instytucji na 100 tys. mieszkańców podwoiła się (z 8 jedn./100 tys. mieszkańców do ponad 15 jedn./100 tys. mieszkańców). O ile w przypadku takich województw, jak woj. pomorskie, mazowieckie czy też małopolskie, można zaobserwować dodatnią korelację pomiędzy liczbą mieszkańców a liczbą instytucji pomocy społecznej, o tyle w przypadku woj. śląskiego, świętokrzyskiego oraz opolskiego spadkowi liczby ludności towarzyszy wzrost liczby instytucji pomocy społecznej, co dodatkowo wpływa na zwiększenie wskaźnika. Warto również zauważyć, iż na koniec badanego okresu tylko sześć województw wykazuje wartość wskaźnika wyższą niż średnia arytmetyczna dla całej Polski.

4. Zakończenie

Pomoc społeczna definiowana ustawowo jako instytucja polityki społecznej państwa, mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości[13], charakteryzuje się coraz bardziej skomplikowaną i zróżnicowaną strukturą instytucjonalną. Najliczniejszą grupą jednostek w latach 2006-2013 były ośrodki wsparcia, a wśród nich na znaczeniu zyskiwały środowiskowe domy samopomocy, natomiast coraz częściej likwidacji ulegały dzienne domy wsparcia. Najdynamiczniej rozwijającym się typem placówki w badanym okresie były mieszkania chronione, a szczególnie te prowadzone przez samorząd powiatowy (co obrazuje zjawisko centralizacji usług). W latach 2006-2013 można również zaobserwować powolny wzrost odsetka niepublicznych jednostek pomocy społecznej, z 26% do 30%, czyli o 4 pkt proc. Proces komercjalizacji usług pomocy społecznej przebiegał nieco dynamiczniej w obrębie podmiotów gminnych niż powiatowych (największy wzrost wskaźnika nastąpił w roku 2011, o 4 pkt proc., z 26% do 30%). Na podstawie przeprowadzonej analizy można wysnuć wniosek, że nasilający się proces komercjalizacji usług publicznych będzie przebiegał coraz intensywniej również w obszarze pomocy społecznej. Zjawisko to będzie szczególnie widoczne w przypadku placówek opieki całodobowej, jakimi są m.in. domy pomocy społecznej, i będzie odbywało się nie tylko przez tworzenie nowych podmiotów niepublicznych (komercjalizacja założycielska), ale również komercjalizację „ukrytą" (kontraktowanie usług).

Można przytoczyć wiele argumentów przemawiających zarówno za powszechną komercjalizacją, a w dalszym etapie prywatyzacją usług pomocy społecznej, jak i przeciw nim. Oczywiście mogą one wiązać się z podniesieniem jakości świadczonych usług oraz zwiększeniem efektywności funkcjonowania placówek, jednak patrząc na rezultaty tych procesów w obszarze ochrony zdrowia, można mieć poważne wątpliwości co do słuszności takiego rozwiązania. Zdaniem autorki decyzje o reorganizacji komercjalizacyjnej w obszarach usług opiekuńczych powinny być poprzedzone szczególnie wnikliwą analizą, wykraczającą poza aspekty ekonomiczne. Należy pamiętać, że zadaniem pomocy społecznej jest zapewnienie godnych warunków życia osobom w trudnej sytuacji życiowej, które nie powinny być pozbawione dostępu do świadczeń, chociażby w wyniku częściowej ich odpłatności, co jest konsekwencją urynkowienia świadczenia usług.

[13] Rozporządzenie z 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych Dz.U., nr 0, poz. 305.

Literatura

Coelho P., 2008, *Pielgrzym*, Wyd. Świat Książki.
Halicka M., Halicki J., *Przemoc wobec osób starszych*, Wyd. Temida 2, Białystok 2010.
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2007, *Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach (MPiPS- 03) za 2006 rok*, http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spolecznej/ (06.01.2015).
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2008, *Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społeczne – pieniężnych, w naturze i usługach (MPiPS- 03) za 2007 rok*, http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spolecznej/ (06.01.2015).
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2009, *Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach (MPiPS- 03) za 2008 rok*, http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spolecznej/ (06.01.2015).
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2010, *Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach (MPiPS- 03) za 2009 rok*, http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spolecznej/ (06.01.2015).
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2011, *Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach (MPiPS- 03) za 2010 rok*, http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spolecznej/ (06.01.2015).
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2012, *Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach (MPiPS- 03) za 2011 rok*, http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spolecznej/ (06.01.2015).
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2013, *Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach (MPiPS- 03) za 2012 rok*, http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spolecznej/ (06.01.2015).
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 2014, *Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach (MPiPS- 03) za 2013 rok*, http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spolecznej/ (06.01.2015).
Prawo administracyjne materialne: Pojęcia, instytucje, zasady, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), Wyd. Wolters Kluwer a business, Warszawa 2013.
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej, Dz.U., poz. 964.
Rozporządzenie z 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych, Dz.U., nr 0, poz. 305.
Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wyd. Wolters Kluwer a business, Warszawa 2008.
Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca: studium administracyjnoprawne*, Wyd. Wolters Kluwer a business, Warszawa 2012.
Spurek S., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie: Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer a business, Warszawa 2012.
Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej, Dz.U., nr 149, poz. 887.
Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U., nr 64, poz. 593 ze zm.
www.mazowieckie.pl (06.01.2015).