

# Sierak, Jacek / Wójtowicz, Jolanta

---

## Uwarunkowania funkcjonowania i finansowanie pomocy społecznej na przykładzie miasta Żyrardowa

---

Rocznik Żyrardowski 2, 201-232

---

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jacek Sierak  
Jolanta Wójtowicz

## **Uwarunkowania funkcjonowania i finansowanie pomocy społecznej na przykładzie miasta Żyrardowa**

### **Wprowadzenie**

Procesy transformacji ekonomicznej zachodzące w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych obok wielu pozytywnych aspektów doprowadziły do licznych negatywnych zjawisk o charakterze społecznym. Zjawisku przeobrażeń gospodarczych towarzyszy pogarszanie się warunków bytu wielu grup społecznych. Pogłębia się rozwarstwienie społeczeństwa pod względem sytuacji materialnej. Widoczne jest to w wielu średnich i mniejszych ośrodkach miejskich przeżywających trudności gospodarcze. W tej sytuacji coraz większe znaczenie odgrywa system usług społecznych, mający na celu ułatwianie funkcjonowania rodzinie i jej niesprawnym członkom. Szczególnie w przypadku osób o niskim poziomie sprawności życiowej pomoc ta może być istotnym czynnikiem ograniczającym poczucie ubóstwa, zarówno w kontekście materialnym, jak i psychologicznym.

Na szczeblu lokalnym główny ciężar zadań w zakresie opieki społecznej spoczywa na gminie, realizującej zadania poprzez swe wyspecjalizowane instytucje. Prawidłowo prowadzona polityka społeczna i praca socjalna może skutecznie przyczynić się do łagodzenia konfliktów społecznych w środowisku lokalnym i w rodzinach, a także być bodźcem dla aktywnego udziału w rozwiązywaniu własnych problemów. Współdziałanie pomocy społecznej, ochrony zdrowia, działań władz samorządowych jest warunkiem koniecznym dla skutecznego przeciwdziałania narastaniu problemów społecznych, jakie niesie ze sobą proces transformacji gospodarczej.

### **Istota cele i zadania opieki społecznej**

#### **Pojęcie i cechy pomocy społecznej**

Pomoc i opieka społeczna stanowią przedmiot zainteresowań wielu dyscyplin naukowych. W polityce społecznej eksponuje się przede wszystkim zadania socjalno-ochronne mające na celu podejmowanie działań służących osiągnięciu pożądanych, oczekiwanych warunków bytu i pracy oraz kształtowaniu efektywnych struktur społecznych i szeroko rozumianych stosunków społecznych. Z punktu widzenia ekonomii pomoc społeczna jest rozpatrywana przede wszystkim jako problem makroekonomiczny, ściśle związany z podziałem, a dokładniej biorąc z redystrybucją wytworzonego przez dane społeczeństwo bogactwa. Redystrybucji tej dokonuje za pośrednictwem swych wyspecjalizowanych agend państwo. Ściągając podatki i czerpiąc dochody z innych źródeł, państwo przeznacza je następnie na finansowanie koniecz-

nych wydatków, do których zalicza się tzw. wydatki transferowe. Do tego rodzaju wydatków zaliczyć trzeba między innymi sumy przeznaczane na pomoc społeczną w postaci pieniężnej, jak i na finansowanie pomocy rzeczowej bądź też przyjmującej postać usług. W ekonomii zwraca się uwagę na fakt, że wydatki na pomoc społeczną mogą w określonych warunkach pełnić funkcję tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury pobudzających poziom ogólnej aktywności ekonomicznej danego społeczeństwa<sup>1</sup>.

W Polsce pomoc społeczna określana jest 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 środki, możliwości i uprawnienia”<sup>2</sup>. Pomoc społeczna jest instytucją, której działalność prowadzona jest w interesie całego społeczeństwa i przyczynia się do podtrzymywania jego spójności oraz panującego w nim ładu. Jako ważna instytucja życia społecznego pod wieloma względami podobna jest ona do innych instytucji tego typu, ale posiada też swoje specyficzne cechy. Za cechy odróżniające pomoc społeczną od innych instytucji uznaje się:

- formalną organizację działań – realizacją pomocy zajmuje się wyspecjalizowany personel funkcjonujący w ramach precyzyjnie określonych struktur organizacyjnych,
- społeczne sponsorowanie – środki na pomoc są pochodzenia społecznego,
- uznanie za podstawowe innych racji niż czerpanie jakichkolwiek korzyści ekonomicznych z tytułu świadczenia pomocy; pomoc społeczna jest instytucją typu non-profit, co nie zwalnia jej personelu z obowiązku racjonalnego gospodarowania powierzonymi środkami,
- całościowe, zintegrowane spojrzenie na ludzkie potrzeby i podmiotowe traktowanie adresatów pomocy,
- uwzględnianie w działalności przede wszystkim potrzeb bytowych i konsumpcyjnych jednostek i rodzin<sup>3</sup>.

### Zadania i cele pomocy społecznej

Podstawowe zadania pomocy społecznej wynikają z faktu, że stanowi ona jeden z instrumentów polityki społecznej państwa i prowadzona jest w ramach szeroko rozumianego systemu zabezpieczenia społecznego, którego istotą jest udzielanie różnego rodzaju świadczeń zapewniających obywatelom i ich rodzinom poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Celem pomocy społecznej jest tworzenie warunków umożliwiających osobom i rodzinom w warunkach odpowiadających godności człowieka, przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia, a także zapobieganie w po-

<sup>1</sup> M. Nasiłowski: *Gospodarka rynkowa. Wstęp do mikro- i makroekonomii*, Wydawnictwo „Key Text”, Warszawa 1996, s. 209–229, (wydanie IV), a także: P. Urbaniak: *Podstawy ekonomii. Makroekonomia*, Wydawnictwo „eMPi2”, Poznań 1994, s. 16–17.

<sup>2</sup> Art 1, ust. 1 u.o.p.s.

<sup>3</sup> Zob. M. Łuczyńska, op. cit, s. 67–73.

wstawaniu takich sytuacji. Cele ogólne pomocy społecznej obejmują następujące cele szczegółowe:

- udzielanie jak najszerszej pomocy rodzinie przy jej zakładaniu i w okresie trwania odpowiedzialności rodziny za opiekę i wychowanie dzieci,
- otaczanie szczególną opieką matek w okresie przed i po urodzeniu dziecka,
- zapewnianie ochrony i pomocy wszystkim dzieciom i młodzieży,
- zapewnianie każdej osobie i rodzinie możliwości korzystania z ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego, w tym bezpłatnej opieki medycznej,
- udzielanie pomocy osobom, które natrafiają na trudności w przystosowaniu się do życia w normalnym środowisku społecznym ( np. po opuszczeniu zakładu karne-go),
- świadczenie pomocy osobom i rodzinom, które stały się ofiarami klęsk żywiołowych i ekologicznych.

Aby można było osiągać te cele w sferze pomocy społecznej, muszą być realizowane niżej wymienione zadania:

- tworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych dla takiej działalności poprzez rozbudowę niezbędnej infrastruktury społecznej,
- dokonywanie analiz i oceny zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej,
- przyznawanie i wypłacanie przewidzianych prawem świadczeń,
- pobudzanie społecznej aktywności w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób i ich rodzin,
- prowadzenie pracy socjalnej zorientowanej na stwarzanie ułatwień osobom i rodzinom dla normalnego funkcjonowania w społeczeństwie<sup>4</sup>.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że wspieranie osób i rodzin, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej, ze strony powołanych do tego instytucji publicznej pomocy społecznej nie może ograniczać się do oferowania różnych form pomocy, ale ma te osoby i rodziny motywować oraz mobilizować do podejmowania samodzielnych wysiłków w przezwyciężaniu własnych problemów.

## Uwarunkowania funkcjonowania pomocy społecznej w Polsce

### Podstawy prawne

Przyjmując zasadę, że pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, ustawa o pomocy społecznej z 1990 r.<sup>5</sup> nakłada obowiązek jej organizowania i wykonywania na organy administracji rządowej i samorządowej, które współpracować mają w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi podmiotami<sup>6</sup>. Powierzając obowiązki z tym związane gmi-

<sup>4</sup> Zob. J. Auleutner, *Polityka społeczna*, WSP TWP, Warszawa 1995, s. 123.

<sup>5</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zmian. Ustawa ta uchwalona została 29 listopada 1990 r., a następnie była wielokrotnie zmieniana. Na jej podstawie wydawane są przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wszystkie przepisy wykonawcze z zakresu pomocy społecznej.

<sup>6</sup> Art. 1, ust. 1 i 2 u.o.p.s.

nie oraz administracji rządowej<sup>7</sup> u.o.p.s. określa precyzyjnie, w jakich formach pomoc taka ma lub może być udzielana przez utworzone specjalnie do realizowania tego celu jednostki organizacyjne, którymi są ośrodki pomocy społecznej funkcjonujące na szczeblu gminy i powiatu. Ustawa ta rozstrzyga też tak zasadnicze zagadnienia, jak to, komu przysługują świadczenia z zakresu pomocy społecznej i jakie warunki muszą spełniać osoby i rodziny, aby móc z niej korzystać. Określa też, że zadania z zakresu pomocy społecznej mają być realizowane przez gminę jako: jej zadania własne<sup>8</sup>, zadania własne o charakterze obowiązkowym<sup>9</sup> i zadania zlecone gminie<sup>10</sup> oraz przez powiat jako zadania powiatu<sup>11</sup> lub zadania z zakresu administracji rządowej<sup>12</sup>.

W postępowaniu w sprawie świadczeń z pomocy społecznej mają zasadniczo zastosowanie przepisy obowiązującego Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>13</sup>. W przepisach ustawy o pomocy społecznej mówi się o dwóch podstawowych rodzajach świadczeń należących do zadań własnych lub zleconych gminy i równorzędnych jednostek samorządu terytorialnego bądź do zadań administracji rządowej, tj. o świadczeniach w naturze, które obejmują pomoc rzeczową i usługową oraz o świadczeniach pieniężnych<sup>14</sup>.

### **Rodzaje świadczeń pomocy społecznej**

W ujęciach teoretycznych z zakresu polityki socjalnej wyróżnia się dwa, trzy, lub cztery podstawowe rodzaje świadczeń pomocy społecznej. Są nimi:

- świadczenia w formie rzeczowej, nazywane też świadczeniami w naturze, które polegają na odpłatnym, częściowo odpłatnym lub bezpłatnym dostarczaniu potrzebującym osobom posiłków, odzieży, opału, leków itp.,
- świadczenia w formie pieniężnej, które polegają na wypłacaniu różnego rodzaju zasiłków i zapomóg,
- świadczenia w formie usług, które polegają najczęściej na sprawowaniu medycznej opieki domowej nad ludźmi chorymi, sprawowaniu opieki psychologicznej, udzielaniu porad specjalistycznych (prawnych, pedagogicznych itp.), a nawet na wykonywaniu remontów mieszkań,
- świadczenia w formie zakładowej, polegającej na umieszczaniu osób tego wymagających w różnego typu domach pomocy społecznej oraz domach dziennego pobytu<sup>15</sup>.

<sup>7</sup> Art. 9, ust. 1 u.o.p.s.

<sup>8</sup> Art. 10, ust. 1 u.o.p.s.

<sup>9</sup> Art. 10, ust. 2 u.o.p.s.

<sup>10</sup> Art. 11 u.o.p.s.

<sup>11</sup> Art. 10a u.o.p.s.

<sup>12</sup> Art. 11a u.o.p.s.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U z 1980 r., Nr 9, poz. 111 z późn. zm.).

<sup>14</sup> Zob. J. Kuleszyńska-Dobrek: *Praktyczne objaśnienia do ustawy o pomocy społecznej*, Praca Socjalna, Kwartalnik Centrum Rozwoju Służb Społecznych Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej Nr 4/1997, s. 108.

<sup>15</sup> Zob. M. Karczewski, *Opieka społeczna*, w: A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, PWE, Warszawa 1979, s. 501–521.

### **Świadczenia w formie rzeczowej**

Pierwszym z tych świadczeń jest udzielanie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobom tego wymagającym. Realizacją tego zadania ma się zajmować zarówno gmina, dla której jest ono zadaniem własnym o charakterze obowiązkowym<sup>16</sup>, jak i powiat<sup>17</sup>. Gmina musi udzielić schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobie tego pozbawionej, zaś powiat osobom bezdomnym, przebywającym na jego terenie, które na trwałe zerwały związki z gminą, na terenie której miało miejsce zdarzenie stanowiące przyczynę bezdomności. Drugim ze świadczeń, które należy do zadań własnych gminy, jest przyznawanie pomocy rzeczowej<sup>18</sup>. Za świadczenie w formie rzeczowej należy także uznać zadanie z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiat, a mianowicie pomoc uchodźcom<sup>19</sup>.

### **Świadczenia w formie pieniężnej**

Podstawowym kryterium przyznawania świadczeń w formie pieniężnej jest kryterium dochodowe, które zostało określone zarówno w stosunku do osób samotnych, jak i rodzin. Stanowi ono, że prawo do świadczeń przysługuje tu osobom i rodzinom, których dochód na osobę w rodzinie nie przekracza ustawowo określonego i waloryzowanego okresowo poziomu<sup>20</sup>.

Pierwszym rodzajem świadczeń są zasiłki celowe i specjalne celowe, które mogą być przyznane w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, w szczególności na pokrycie kosztów leczenia, remontu mieszkania, opału i odzieży, pobytu dziecka w żłobku lub przedszkolu, pogrzebu, a także w związku z poniesionymi przez osoby i rodziny stratami spowodowanymi klęską żywiołową bądź zdarzeniem losowym. Drugim rodzajem tych świadczeń są zasiłki i nie oprocentowane pożyczki na ekonomiczne usamodzielnienie osoby lub rodziny<sup>21</sup>. Udzielając pomocy gmina współdziała z właściwym, powiatowym urzędem pracy, co pozwala między innymi ustalić, czy osoba zabiegająca o taką pomoc nie otrzymała jej już z innego źródła i czy nie uchyla się od podjęcia pracy.

W ustawie o pomocy społecznej wyróżnia się pięć rodzajów świadczeń pieniężnych, których przyznawanie i wypłacanie należy do zadań zleconych gminie:

- pierwszym z nich jest zasiłek stały, renta socjalna oraz przysługujące dodatki do świadczeń<sup>22</sup>,
- drugim – zasiłki okresowe, gwarantowane zasiłki okresowe oraz specjalne zasiłki okresowe lub celowe<sup>23</sup>,

<sup>16</sup> Art. 10 ust. 2, pkt 1 oraz art. art. 13, 14, 15 i 16 u.o.p.s.

<sup>17</sup> Art. 10a, pkt 5.

<sup>18</sup> Art. 10, ust. 1, pkt 3a u.o.p.s.

<sup>19</sup> Art. 11a, pkt 6 u.o.p.s.

<sup>20</sup> Art. 4, ust. 1 i 2 oraz art. 35a u.o.p.s. Zgodnie z postanowieniami art. 35a u.o.p.s. waloryzacja kwoty kryterium dochodowego dokonywana jest dwukrotnie w ciągu roku kalendarzowego, jeśli średnioroczny indeks cen towarów i usług konsumpcyjnych osiąga poziom co najmniej 110% i jednokrotnie, jeśli wskaźnik ten jest niższy niż 110%.

<sup>21</sup> Art. 10 ust. 1, pkt 3b i art. 24 u.o.p.s.

<sup>22</sup> Art. 11, pkt 1 u.o.p.s.

<sup>23</sup> Art. 11, pkt 2 u.o.p.s.

- trzecim – opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe w wysokości naliczanej od najniższego wynagrodzenia za osoby uprawnione do zasiłku stałego lub okresowego, w sytuacjach określonych w ustawie<sup>24</sup>,
- czwartym rodzajem świadczeń zaliczanych do zadań zleconych gminie jest zasiłek celowy, który może zostać przyznany – niezależnie od dochodu i na zasadzie bezwrotności – osobom i rodzinom w związku ze stratami poniesionymi w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej<sup>25</sup>.

W związku z reformą administracyjną kraju i utworzeniem powiatów na jednostki te nałożono szereg zadań, w tym zadania, które mają charakter świadczeń pieniężnych<sup>26</sup>. Obejmują one:

- przyznawanie oraz wypłacanie świadczeń przewidzianych ustawą osobom bezdomnym, przebywającym na terenie powiatu, które zerwały w sposób trwały związku z gminą<sup>27</sup>,
- pokrywanie kosztów podstawowej opieki zdrowotnej osobom bezdomnym<sup>28</sup>,
- przyznawanie specjalnego świadczenia pieniężnego dla osób opuszczających niektóre rodzaje placówek opiekuńczo-wychowawczych, resocjalizacyjnych, zakłady dla nieletnich i rodziny zastępcze<sup>29</sup>.
- udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych<sup>30</sup>.

## Świadczenia w formie usług

Świadczenia pomocy społecznej w formie usług są realizowane zarówno przez gminę, jak i przez powiat. Gmina w ramach zadań własnych prowadzi domy pomocy społecznej i ośrodki wsparcia o zasięgu lokalnym oraz kieruje do nich osoby wymagające opieki<sup>31</sup>. Z kolei świadczeniami – usługami zaliczonymi do obligatoryjnych zadań własnych gminy są usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne, wykonywane w miejscu zamieszkania<sup>32</sup> oraz praca socjalna<sup>33</sup>.

Podsumowując należy podkreślić, że specyfiką świadczeń pomocy społecznej określanych – w szerokim tego słowa znaczeniu – jako usługi opiekuńcze jest udzielanie bezpośredniej pomocy i wsparcia w zaspokajaniu istotnych potrzeb bytowych i psychospołecznych osobom, które z ważnych, niezależnych od nich samych powodów, nie są w stanie zaspokajać ich samodzielnie, a jeśli nawet nie są samotne, nie mogą liczyć na kompetentną pomoc ze strony bliskich, ponieważ nie posiadają oni ku temu odpowiedniego przygotowania.

<sup>24</sup> Art. 11, pkt 2a i art. 31b u.o.p.s.

<sup>25</sup> Art. 11, pkt 3 i art. 32, ust. 4 u.o.p.s.

<sup>26</sup> Art. 11a u.o.p.s.

<sup>27</sup> Art. 11a, pkt 2 u.o.p.s.

<sup>28</sup> Art. 11a, pkt 3 u.o.p.s.

<sup>29</sup> Art. 11a, pkt 4 u.o.p.s.

<sup>30</sup> Art. 11a, pkt 5 u.o.p.s.

<sup>31</sup> Art. 10, ust. 1, pkt 1 u.o.p.s.

<sup>32</sup> Art. 10, ust. 2, pkt 2 u.o.p.s.

<sup>33</sup> Art. 10, ust. 2, pkt 4 u.o.p.s.

## **Instytucje pomocy społecznej**

Zgodnie z obowiązującymi obecnie w Polsce regulacjami prawnymi pomoc społeczna może być świadczona przez podmioty państwowe, jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty niepaństwowe. Te ostatnie, nazywane zwykle organizacjami pozarządowymi, to najczęściej fundacje, stowarzyszenia, Kościoły i związki wyznaniowe itp.

Podstawowymi podmiotami wykonawczymi państwowego systemu polityki socjalnej, a w tym także pomocy i opieki społecznej są w Polsce:

- na szczeblu naczelnych władz państwa: Prezydent, Prezes Rady Ministrów, Komitet Społeczny Rady Ministrów, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, minister finansów oraz minister pracy i polityki socjalnej;
- na szczeblu wojewódzkim: wojewodowie oraz podległe im Wojewódzkie Zespoły Pomocy Społecznej, które pracują w strukturach urzędów wojewódzkich,
- na szczeblu powiatowym: starostowie oraz podległe im Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie, powołane jako jednostki budżetowe wchodzące w skład administracji powiatowej, a także Domy Pomocy Społecznej o profilu ogólnym i specjalistycznym (np. dla osób upośledzonych umysłowo lub przejawiających zaburzenia psychiczne i osobowościowe),
- na szczeblu lokalnym gmin: wójtowie, burmistrzowie i prezydenci oraz podległe im Gminne, Miejsko-Gminne i Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej, a także różnego rodzaju ośrodki wsparcia, w tym pozaszkolne placówki wychowawcze, warsztaty terapii zajęciowej itp.
- oprócz tego w skład instytucjonalnej infrastruktury pomocy społecznej wchodzi terenowe ogniwa Polskiego Czerwonego Krzyża i Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej, które są stowarzyszeniami.

## **Ogólna charakterystyka miasta Żyrardowa**

Żyrardów przez niemal cały okres powojenny był miastem przemysłowym i znany jest nadal głównie jako ośrodek przemysłu włókienniczego, a przede wszystkim jako siedziba fabryki wyrobów lnianych. W okresie dekady lat 90., w wyniku wprowadzanych w naszym kraju przemian ekonomicznych, które nie okazały się być łaskawe dla polskiego włókiennictwa, charakter miasta uległ zmianie. Żyrardów nie jest już miastem, w którym dominuje przemysł, ponieważ zdecydowana większość pracujących tu fabryk albo zbankrutowała, albo postawiona została w stan upadłości.

Od 1 stycznia 1999 r. Żyrardów jest siedzibą powiatu ziemskiego.

### **Sytuacja demograficzna**

Jedną z cech miasta jest to, że charakteryzuje je szczególnie duża gęstość zaludnienia. Przy liczbie mieszkańców wynoszącej 43 620 (31.12.2000 r.) osób i zajmowanej powierzchni wynoszącej 14,3 km<sup>2</sup>, zaludnienie to wynosi 3045 osób/km<sup>2</sup> i jest około dwukrotnie wyższe niż zaludnienie sąsiedniego Sochaczewa, Łowicza, Grodziska Mazowieckiego czy Skierniewic.



W latach dziewięćdziesiątych po raz pierwszy na przestrzeni ostatnich kilku dekad zaczęła maleć liczba mieszkańców Żyrardowa. Wskaźnik przyrostu naturalnego wyrażony w liczbach bezwzględnych i w przeliczeniu na 1000 osób w całej dekadzie lat 90. przyjmował w populacji mieszkańców Żyrardowa wartości ujemne. Zjawisko to ilustrują dane zawarte w tabeli nr 1.

Tabela 1. Ruchy migracyjne i przyrost naturalny w Żyrardowie

LATA	Liczba mieszkańców	Ruch migracyjny		Wskaźnik przyrostu naturalnego	
		Napływ	Odływ	W liczbach bezwzględnych	W przeliczeniu na 1000 mieszkańców
1989	42.068	868	296	-66	-1,6
1995	43.502	412	397	-110	-2,5
1996	43.541	436	402	-92	-2,1
1997	43.568	379	311	-137	-3,2
1998	43.557	406	296	-130	-3,0
1999	43.545	354	332	-126	-2,7
2000	43.620	363	321	-134	-3,1

Źródło: *Strategia rozwoju Żyrardowa*, Urząd Miasta Żyrardowa 1996 oraz sprawozdania i materiały Wydziału Ewidencji Ludności za lata 1996–2000.

W II połowie lat 90. liczba mieszkańców miasta ustabilizowała się na poziomie około 43,5 tys. Należy się spodziewać, że w związku z zapowiadany nadzieję niżu demograficznego liczba mieszkańców Żyrardowa ulegnie zmniejszeniu. W tabeli 2 przedstawiono zmiany struktury ekonomicznej wieku ludności Żyrardowa.

Tabela 2. Struktura ekonomiczna ludności Żyrardowa w latach 1996–2000 z uwzględnieniem płci i wieku. Stan w dniu 31.12.

Stan w ostatnim dniu danego roku	Liczba mieszkańców miasta	Procentowy udział kobiet	Procentowy udział grup wiekowych		
			Mieszkańcy w wieku przedprodukcyjnym	Mieszkańcy w wieku produkcyjnym	Mieszkańcy w wieku poprodukcyjnym
31.12.1996	<b>43.541</b>	53,0	25,6	60,1	14,3
31.12.1997	<b>43.568</b>	53,2	25,3	60,5	14,2
31.12.1998	<b>43.557</b>	53,3	24,0	61,4	14,5
31.12.1999	<b>43.545</b>	53,3	22,6	62,5	14,9
31.12.2000	<b>43.620</b>	54,1	22,5	62,3	15,2

Źródło: dane Wydziału Ewidencji Ludności Urzędu Miasta Żyrardowa.

Analizując dane zawarte w obu tabelach można zauważyć, że w ostatnich latach wykrystalizowała się struktura wiekowa społeczności mieszkańców miasta. Struktura ta ulega pewnym zmianom i charakteryzuje się następującymi właściwościami:

- spadkiem odsetka mieszkańców miasta w wieku przedprodukcyjnym i towarzyszącym mu wzrostem odsetka mieszkańców w wieku poprodukcyjnym, który w końcu ubiegłego roku osiągnął poziom 15,2%; dalszy jego wzrost spowoduje, że populacji Żyrardowa zacznie grozić starzenie się<sup>34</sup>, co nieś będzie za sobą określone konsekwencje dla instytucji zajmujących się pomocą społeczną,
- zmianami stosunku osób w wieku nieprodukcyjnym do osób w wieku produkcyjnym; stosowny wskaźnik, który jeszcze dwa lata temu wynosił 60,8, osiągnął obecnie poziom 60,5; oznacza to, że na każde 100 osób w wieku produkcyjnym mieszkających w mieście przypada około 60 osób w wieku przed- i poprodukcyjnym,
- stopniowym wzrostem odsetka kobiet w populacji mieszkańców Żyrardowa z 53,0% w 1996 r. do 54,1% w 2000 r., co związane jest ze starzeniem się mieszkańców i zjawiskiem „nadumieralności” mężczyzn,

### Podmioty gospodarcze

Przemiany ekonomiczne w kraju oznaczały dla większości podmiotów gospodarczych funkcjonujących w Żyrardowie konieczność zmiany zasad działania i dostosowania się do wymogów gospodarki rynkowej i konkurencji. Nie wszystkim zakładowi udało się to i wiele przedsiębiorstw stanęło w obliczu bankructwa. Największe z nich – ZPL „Żyrardów” – poważne trudności ekonomiczne przeżywać zaczęło już w 1993 r., a w trzy lata później postawione zostały w stan upadłości. W końcu kwietnia 1999 r. zwolniły one ostatnich 500 pracowników i przestały istnieć<sup>35</sup>.

Przez kilkadziesiąt ostatnich lat o charakterze systemu ekonomicznego miasta decydowały duże podmioty gospodarcze sektora państwowego, a podmioty prywatne odgrywały tu rolę raczej marginalną. Obecnie sytuacja ta zmieniła się diametralnie. W związku z dokonującą się w kraju transformacją w Żyrardowie powstało wiele firm prywatnych o różnej wielkości, formule organizacyjno-prawnej i profilu działalności. Siłą rzeczy wchodzące w skład rozwijającego się szybko sektora prywatnego firmy pełnić zaczęły na lokalnym rynku pracy funkcję pracodawców. Największą jest francuska firma „Thomson – Polska” – zakład produkujący wyroby tzw. elektroniki użytkowej i urządzeń numerycznych (TV, VCR, VCP itp.). Fabryka ta rozpoczęła produkcję w 1998 r. i zatrudnia od około 800 do 1400 osób. Ważną rolę na żyrardowskim rynku pracy odgrywają też dwie fińskie firmy, będące producentami wyrobów stalowych o wysokiej jakości (Asva Stal Service i Rautaruukki Polska), producent bielizny damskiej Girard Dupont Pologne, niemiecka firma „Starbar” produkująca specjalistyczne konstrukcje stalowe i urządzenia ochrony środowiska oraz brytyjsko-amerykańską firmę „Arlen”, zajmującą się produkcją wyrobów tekstylnych<sup>36</sup>. 31.12.2000 r. w rejestrach urzędu miasta figurowało 4065 podmiotów gospodarczych. Wszystkie wymienione zakłady oraz wiele mniejszych podmiotów, które powstały w latach 90.,

<sup>34</sup>Jako wartość kryterialną w tej dziedzinie przyjmuje się – zgodnie z zaleceniami wyspecjalizowanych agend ONZ i instytucji OECD – 16% (jeśli liczba osób powyżej 60 roku życia przekracza 16% danej populacji, uznaje się ją za starzejącą się)

<sup>35</sup>Bank podmiotów gospodarczych – dane PUP w Żyrardowie. Stan na 31.12.2000 r.

<sup>36</sup>Bank podmiotów gospodarczych – dane Powiatowego Urzędu Pracy w Żyrardowie.

zgłaszają łącznie znacznie mniejszy popyt na pracę niż przed 1990 r. zgłaszały trzy największe zakłady przemysłowe miasta. Wspomnieć wypada o roli, jaką na żyrardowskim rynku pracy odgrywa „Targowisko Miejskie” – przedsiębiorstwo komunalne podlegające Urzędowi Miasta, z którym związanych jest około 2500 osób zajmujących się bezpośrednią sprzedażą, pośrednictwem handlowym i działalnością dostawczą. Podmiot ten nieoczekiwanie stał się największym „pracodawcą” w mieście. Należy stwierdzić, że w latach 90. charakter żyrardowskiego rynku pracy zaczął się zmieniać z przemysłowego na zrównoważony<sup>37</sup>.

Obecną strukturę systemu ekonomicznego Żyrardowa przedstawiają dane zawarte w tabeli 3 informującej o ilości funkcjonujących w mieście podmiotów, ich formie organizacyjno-prawnej oraz dziedzinie działalności.

Tabela 3. Podmioty gospodarcze działające w Żyrardowie z uwzględnieniem formy organizacyjno-prawnej i dziedziny działalności (stan na 31.12.2000 r.)

Wyszczególnienie	Ogółem	Forma organizacyjno-prawna			
		Państwowe, komunalne	Spółki prawa handlowego	Spółki cywilne	Osoby fizyczne
Razem	4065	5	117	324	3619
W tym: sektor prywatny	3997	-	109	269	3619
Rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo	29	-	-	3	26
Produkcja	386	4	29	36	258
Budownictwo	377	-	18	27	346
Handel i naprawy	1749	-	34	131	1448
Transport, gospodarka magazynowa, łączność	187	1	3	9	177
Pośrednictwo finansowe	58	-	-	1	57
Obsługa nieruchomości, wynajem, prowadzenie interesów	368	-	14	41	313
Edukacja	69	-	1	1	67
Ochrona zdrowia	149	-	-	6	143

Źródło: Informacje i opracowania statystyczne za 2000 r., Urząd Miasta Żyrardowa, stan w dniu 31.12.2000 r.

## Rynek pracy

Rynek pracy w Żyrardowie w latach powojennych, aż do dekady lat 90., był rynkiem przemysłowo-usługowym z wyraźną przewagą przemysłu włókienniczego i odzieżowego. Dla mieszkańców miasta duże znaczenie miała możliwość podejmowania pracy poza miejscem zamieszkania, najczęściej w zakładach przemysłowych zlokalizowanych wzdłuż trasy kolejowej PKP Skierniewice – Warszawa, tj. w Grodzisku Mazowieckim („Polfa”), Pruszkowie (ZNTK), Piastowie („Akumulatory”), Ursusie itp. Poza Żyrardowem pracę podejmowali częściej mężczyźni, ponieważ była ona lepiej opłacana. Szacowano, że przed 1990 rokiem poza Żyrardowem pracę świadczy-

<sup>37</sup>Zob. T. Szumlicz, *Lokalne rynki pracy – refleksje z doświadczeń badawczych*, Rynek Pracy nr 4(52)/1996, s. 19–32.

ło około 10–15% ogółu aktywnych zawodowo mieszkańców miasta<sup>38</sup>. O stopniowej zmianie charakteru żyrardowskiego rynku pracy przed i po 1990 r. świadczą dane zawarte w tabeli 4.

Tabela 4. Wielkość zatrudnienia w Żyrardowie z wyszczególnieniem pracujących w przemyśle w latach 1975, 1985 i 2000

Wyszczególnienie	LATA								
	1975			1985			2000		
	M	K	Razem	M	K	Razem	M	K	Razem
Ogółem	7828	9859	17687	6152	8287	14439	3718	5344	9062
Przemysł	6121	4175	10269	3788	3037	6825	554	3027	3581
% zatrudnionych w przemyśle	78,19	42,34	58,06	61,57	36,65	47,27	14,9	56,64	39,52

Źródło: A. Kierłańczyk, *Rynek pracy w Żyrardowie w latach 1975–2000* maszynopis pracy dyplomowej, Uniwersytet Łódzki 2000.

Dane te pokazują ogólny spadek zatrudnienia w Żyrardowie oraz postępujące obniżanie się udziału zatrudnienia w przemyśle w zatrudnieniu ogółem w mieście. O ile w 1975 r. w zakładach przemysłowych Żyrardowa pracowało 58,1% wszystkich zatrudnionych, w 1985 r. 47,3%, to w 2000 r. już tylko 39,5%. Znaczna część osób zwalnających się w tamtym okresie z pracy skorzystała z uprawnień do wcześniejszej emerytury. Ponieważ rozwijający się sektor prywatny był w stanie zatrudnić jedynie niewielki odsetek zwalnianych, w mieście i okolicznych gminach pojawiło się i zaczęło szybko rosnąć bezrobocie, co przedstawiają dane zawarte w tabeli 5.

Tabela 5. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych w Rejonowym i Powiatowym Urzędzie Pracy w Żyrardowie w latach 1990–2000 wg stanu na dzień 31.12.

Rok	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Liczba bezrobotnych	1379	2457	4825	6130	4583	2000	3936	2203	2352	3258	3957

Źródło: dane Powiatowego Urzędu Pracy w Żyrardowie.

Z danych tych wynika, że w latach 1990–2000 następowały okresy zarówno ilościowego wzrostu liczby zarejestrowanych bezrobotnych, jak i jej spadku. Zmiany te wynikały ze zmian sytuacji ekonomicznej kraju i regionu oraz z kolejnych nowelizacji ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu wprowadzających coraz bardziej restrykcyjne przepisy określające warunki uzyskania zasiłku.

<sup>38</sup> Stan, struktura, i perspektywy zatrudnienia w Żyrardowie. Materiał opracowany przez Komórkę Analiz Społecznych ZPL „Żyrardów” w 1986 r.

Z informacji Krajowego Urzędu Pracy oraz GUS wynika, iż bezrobocie w powiecie Żyrardowskim jest porównywalne pod względem wielkości z przeciętnym poziomem tego zjawiska w skali całego kraju. Z tego powodu miasto to nie jest i nie może być uznane za ośrodek szczególnie czy też bardziej zagrożony pod tym względem niż inne.

## Funkcjonowanie pomocy społecznej w Żyrardowie

### Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne

Najważniejszym rodzajem uwarunkowań oddziałujących na publiczną i zinstytucjonalizowaną pomoc społeczną są systemowe i lokalne determinanty ekonomiczne. Kraje i regiony zamożne mogą dokonywać wyboru, jaki model polityki socjalnej i pomocy społecznej należy realizować, a kraje mniej zamożne i ubogie napotyka ją w tej dziedzinie na poważne ograniczenia. Obecnie głównym rodzajem uwarunkowań pomocy społecznej w Polsce są ekonomiczne następstwa transformacji, które spowodowały upadek największych przedsiębiorstw w Żyrardowie, a w konsekwencji zrodziły duże bezrobocie i towarzyszące mu oraz występujące na dużą skalę ubóstwo.

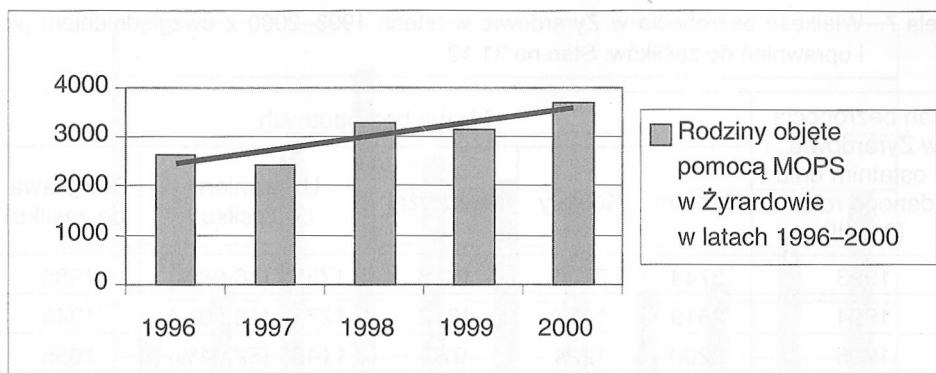
W przypadku Żyrardowa najbardziej dotkliwym problemem społecznym jest ubóstwo. Z danych MOPS w Żyrardowie, wynika, że ubóstwem dotkniętych jest w Żyrardowie od 13 do 15,5% wszystkich mieszkających tu rodzin. Podstawą tego szacunku jest ilość rodzin, którym w ostatnich latach MOPS udzielił pomocy uznając ubóstwo za główną przyczynę sytuacji kryzysowej, w jakiej się znalazły. Realny zakres występowania ubóstwa w tym mieście na pewno jest większy, ponieważ nie wszystkie wymagające pomocy rodziny zgłaszają się po wsparcie. Dokładne informacje na ten temat przedstawiają dane zawarte w tabeli 6.

Tabela 6. Liczba rodzin w Żyrardowie, którym Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej udzielał wsparcia materialnego w latach 1996–2000

Rok	Liczba rodzin, którym udzielono pomocy ogółem	Odsetek rodzin objętych pomocą MOPS wśród wszystkich rodzin w Żyrardowie <sup>39</sup>	Liczba rodzin, którym udzielono pomocy z powodu ubóstwa	Odsetek rodzin doświadczających ubóstwa wśród wszystkich rodzin w Żyrardowie
1996	2628	16,51	2628	16,51
1997	2421	15,21	2039	12,81
1998	3263	20,50	2451	15,40
1999	3125	19,63	2198	13,81
2000	3679	23,12	2029	12,75

Źródło: dane Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żyrardowie.

<sup>39</sup>MOPS w Żyrardowie przyjmuje, że w Żyrardowie żyje około 15 915 rodzin.



Rys. 1. Liczba rodzin objętych pomocą MOPS w Żyrardowie w latach 1996–2000

Z przedstawionych danych wynika, że zakres ubóstwa występującego w Żyrardowie rozszerza się. Jako przyczyny można wymienić zarówno uwarunkowania obiektywne o charakterze makrostrukturalnym (np. bezrobocie, niski poziom płac oferowanych przez pracodawców i świadczeń wypłacanych z ubezpieczenia społecznego ZUS), jak i determinanty mikrostrukturalne natury psychospołecznej, do jakich zaliczyć wypada występujący wśród podopiecznych MOPS na dość dużą skalę syndrom wyuczonej bezradności i nieumiejętność, a czasem niechęć do podjęcia indywidualnych wysiłków w celu przystosowania się do nowej rzeczywistości<sup>40</sup>. Innym ważnym problemem społecznym w Żyrardowie jest bezrobocie, które przyczynia się do powiększania ubóstwa i stanowi czynnik sprawczy szeregu innych problemów i zagrożeń o charakterze socjalnym, psychospołecznym i ekonomicznym.

Na dzień 31.12.2000 r. liczba mieszkańców Żyrardowa zarejestrowanych w tutejszym Powiatowym Urzędzie Pracy (PUP) jako bezrobotni wynosiła 2362 osoby, co stanowi prawie 60% wszystkich bezrobotnych figurujących w rejestrach PUP. Biorąc pod uwagę fakt, że obowiązujące obecnie w Polsce regulacje prawne w sferze bezrobocia mają charakter restrykcyjny i stawiają przed osobami bezczynnymi zawodowo szczególnie wysokie wymagania dotyczące nabywania uprawnień do zasiłku, można z dużą pewnością twierdzić, iż rzeczywista liczba bezrobotnych w Żyrardowie jest znacznie większa. Wiele osób, które tracą pracę i wiedzą, że nie otrzymają zasiłku, w ogóle nie zgłasza się do PUP. Wskaźnik płynności rynku pracy, tj. stosunek liczby zarejestrowanych i znajdujących zatrudnienie do liczby zgłaszających się do Urzędu jako bezrobotni, na początku br. wynosił zaledwie 31,5%. Wiele wskazuje na to, że występujące w Żyrardowie bezrobocie – tak, jak i w innych ośrodkach włókienniczych – w dużym stopniu ma charakter strukturalny, a więc jest tym typem bezrobocia, z którym szczególnie trudno jest sobie radzić. Dane na temat liczby bezrobotnych w mieście w latach 1993–2000 zawiera tabela 7.

<sup>40</sup>Zob. J. Grzelak, *O bezradności społecznej*, w: M. Marody, A. Sulek (red.), *Rzeczywistość polska i sposoby radzenia sobie z nią*, UW IS, Warszawa 1987.

Tabela 7. Wielkość bezrobocia w Żyrardowie w latach 1993–2000 z uwzględnieniem płci i uprawnień do zasiłków. Stan na 31.12.

Stan bezrobocia w Żyrardowie w ostatnim dniu danego roku (31.XII)	Liczba bezrobotnych				
	Ogółem	Kobiety	Mężczyźni	Uprawnieni do zasiłku	Bez prawa do zasiłku
1993	3744	2126	1618	1759 (46,98%)	1985
1994	2619	1407	1212	1271 (48,53%)	1348
1995	2200	1224	976	1145 (52,04%)	1055
1996	2194	1231	963	822 (37,46%)	1372
1997	1201	683	518	321 (26,72%)	880
1998	1242	669	573	328 (26,41%)	914
1999	1944	1019	925	464 (23,86%)	1480
2000	2362	1247	1115	414 (17,53%)	1948

Źródło: dane Powiatowego Urzędu Pracy w Żyrardowie.

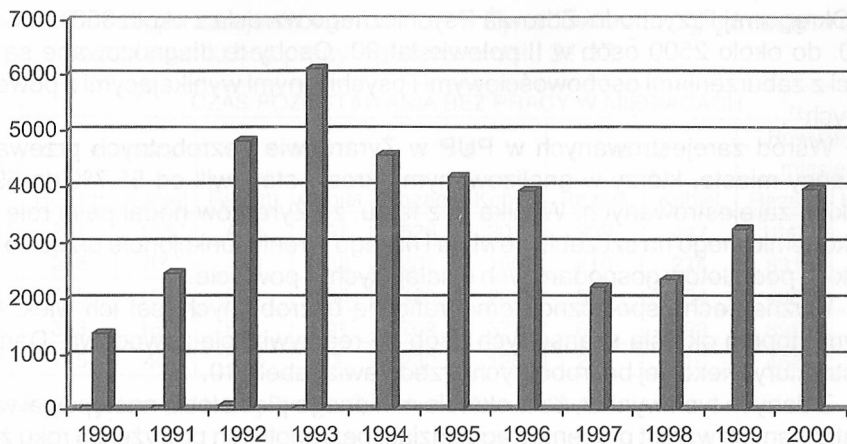
Z przedstawionych danych wynika, że wśród bezrobotnych mieszkańców Żyrardowa przeważają kobiety, których odsetek wynosił w latach 1996–2000 około 55% i że jest wyraźna tendencja stałego spadku odsetka uprawnionych do zasiłku. W 2000 r. odsetek ten osiągnął alarmująco niski poziom (17,5%). Zjawisko to uznać trzeba za wyjątkowo niekorzystne, ponieważ wypłata zasiłków służy łagodzeniu ekonomicznych i psychospołecznych następstw bezrobocia. W przypadku tych bezrobotnych, którzy zasiłku nie otrzymują (82,2%), o łagodzeniu skutków bezczynności zawodowej nie może być mowy i szybko znaczna ich część staje się podopiecznymi pomocy społecznej.

Ogólną liczbę zarejestrowanych bezrobotnych na terenie działania PUP w Żyrardowie przedstawia tabela 7.

Tabela 8. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych w Rejonowym i Powiatowym Urzędzie Pracy w Żyrardowie w latach 1990–2000 wg stanu w dniu 31.12.

ROK	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	1379	2457	4825	6130	4583	4187	3936	2203	2352	3258	3957

Źródło: dane Powiatowego Urzędu Pracy w Żyrardowie



Rys. 2. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych w Reformowanym i Powiatowym Urzędzie Pracy w Żyrardowie w latach 1990–2000

Z przedstawionych danych wynika, że w latach 1990–2000 następowały okresy zarówno ilościowego wzrostu liczby zarejestrowanych bezrobotnych, jak i jej spadku. Największy poziom bezrobocia rejestrowane w PUP w Żyrardowie osiągnęło w 1993 r., a następnie zaczęło się zmniejszać. Na dzień 31.12.1997 r. zarejestrowanych było 2203 bezrobotnych. W okresie 1998–2000 r. bezrobocie ponownie zaczęło rosnąć i tendencja ta utrzymuje się do chwili obecnej. Szczegółowe informacje na ten temat struktury bezrobocia rozpoczyna prezentacja danych dotyczących płci ogółu zarejestrowanych bezrobotnych oraz ich uprawnień do zasiłku, które zawarte są w tabeli 9.

Tabela 9. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w PUP w Żyrardowie w okresie 1996–2000 z uwzględnieniem płci i uprawnień do zasiłku

LATA	LICZBA BEZROBOTNYCH wg stanu na 31.12.				
	Mężczyźni	Kobiety	Razem	Bez prawa do zasiłku	Udział % nieuprawnionych do zasiłku
<b>1996</b>	1734	2202	3936	2496	<b>63,41</b>
<b>1997</b>	954	1249	2203	1598	<b>72,54</b>
<b>1998</b>	1055	1297	2352	1682	<b>71,51</b>
<b>1999</b>	1540	1718	3258	2512	<b>77,10</b>
<b>2000</b>	1920	2037	3957	3246	<b>82,03</b>

Źródło: dane Powiatowego Urzędu Pracy w Żyrardowie. Stan w dniu 31.12.

W analizowanym okresie wśród bezrobotnych zarejestrowanych w PUP w Żyrardowie mała odsetek osób uprawnionych do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych. Rekordowo niski poziom osiągnął on w 2000 r., gdy uprawnieni stanowili zaczęli wśród ogółu zarejestrowanych niespełna 18%. Jednym z następstw takiego stanu rzeczy jest to, że liczba pacjentów szukających wsparcia w działającej w Żyrar-



dowie Okręgowej Przychodni Zdrowia Psychicznego wzrosła z około 350 osób w latach 80. do około 2500 osób w II połowie lat 90. Osoby te diagnozowane są jako pacjenci z zaburzeniami osobowościowymi i psychicznymi wynikającymi z powodów społecznych<sup>41</sup>.

Wśród zarejestrowanych w PUP w Żyrardowie bezrobotnych przeważają mieszkańcy miasta, którzy w analizowanym okresie stanowili od 55,7% do 59,7% wszystkich zarejestrowanych. Wynika to z faktu, że Żyrardów nadal pełni rolę centrum ekonomicznego na szczeblu powiatu i na jego terenie funkcjonuje przeszło 60% wszystkich podmiotów gospodarczych działających w powiecie.

Ważną cechą społeczno-demograficzną bezrobotnych jest ich wiek, który w dużym stopniu określa szanse tych osób na reaktywizację zawodową. Dane na temat struktury wiekowej bezrobotnych przedstawia tabela 10.

Z danych tych wynika, że w okresie minionego pięciolecia następował wśród zarejestrowanych wzrost procentowego udziału bezrobotnych powyżej 35 roku życia. W kolejnych latach stanowili oni: 37,1% w 1996 r., 39,3% w 1997 r., 43,4% w 1998 r., 46,6% w 1999 r. oraz 46,4% w 2000 r. Wzrost ten wynika z przemian struktury wiekowej społeczeństwa polskiego oraz odzwierciedla jednocześnie realia panujące na rynku pracy, tj. fakt preferowania przez pracodawców raczej osób młodych, które są bardziej mobilne i dyspozycyjne.

Tabela 10. Bezrobotni zarejestrowani w PUP w Żyrardowie w okresie 1996–2000 z uwzględnieniem wieku. Stan na dzień 31.12.

Wiek w latach	LATA				
	1996	1997	1998	1999	2000
18–24	1434	705	751	983	1225
25–35	1043	632	579	757	895
Razem	2477	1337	1330	1740	2120
35–44	1039	583	642	882	1001
45–54	375	256	347	599	774
55–59	35	21	27	31	53
Pow. 60	10	6	6	6	9
Razem	1459	866	1022	1518	1837
OGÓLEM	3936	2203	2352	3258	3957

Źródło: dane Powiatowego Urzędu Pracy w Żyrardowie. Stan w dniu 31.12

Innym ważnym wymiarem położenia społecznego bezrobotnych jest czas pozostawania bez pracy. Strukturę bezrobotnych PUP w Żyrardowie z uwzględnieniem czasu pozostawania bez pracy przedstawia tabela 11.

<sup>41</sup> Informacja uzyskana od pracownika socjalnego wspomnianej Poradni Zdrowia Psychicznego.

Tabela 11. Bezrobotni zarejestrowani w PUP w Żyrardowie z uwzględnieniem okresu pozostawania bez pracy wg stanu w dniu 31.12.

LATA	CZAS POZOSTAWANIA BEZ PRACY W MIESIĄCACH									
	do 1 miesiąca		1–3		3–6		6–12		Powyżej 12 miesięcy	
	Razem	Kobiet	Razem	Kobiet	Razem	Kobiet	Razem	Kobiet	Razem	Kobiet
1996	261	114	463	197	526	301	939	447	1847	1143
1997	236	87	419	186	307	150	410	274	831	452
1998	335	157	560	265	463	263	506	304	488	308
1999	363	167	617	291	708	372	874	493	696	395
2000	105	40	232	97	232	120	236	116	466	243

Źródło: dane Powiatowego Urzędu Pracy w Żyrardowie. Stan na 31.12.

Z danych ujętych w tabeli wynika, że w analizowanym okresie następowało stałe zmniejszanie się odsetka osób bezrobotnych długotrwale. W 1996 r. długotrwale bezrobotni, tj. osoby pozostające bez pracy powyżej 12 miesięcy, stanowili 46,9% wszystkich bezrobotnych, w rok później 37,7%, w 1998 r. 20,8%, w 1999 r. 21,4%, a w 2000 r. 11,8%. Tendencję tę uznać można za korzystną, ponieważ bezrobocie długotrwale niesie szczególne zagrożenie dla bezrobotnych i ich rodzin, bowiem powoduje nasilenie się psychospołecznych następstw bezczynności zawodowej<sup>42</sup>. Należy zdawać sobie sprawę, że spadek odsetka długotrwale bezrobotnych częściej wynikał z tzw. „zdejmwania z rejestru PUP”. Znaczna część tych bezrobotnych to osoby otrzymujące renty lub zgłaszające się do ośrodków pomocy społecznej.

Na długość trwania okresu bezrobocia wpływ wywiera wykształcenie i umiejętności zawodowe, które określają szanse na rynku pracy. Według posiadanych danych wśród bezrobotnych zarejestrowanych w PUP w Żyrardowie na przestrzeni omawianego pięciolecia dominują osoby posiadające niskie kwalifikacje. Bezrobotni z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym oraz z wykształceniem zawodowym stanowią łącznie przeszło 70% wszystkich zarejestrowanych. Jednocześnie zaledwie około 20% bezrobotnych stanowią osoby posiadające kwalifikacje, tj. osoby z wykształceniem średnim zawodowym, policealnym zawodowym i wyższym. W rejestrach PUP w dniu 31.12.2000 r. figurowały 82 osoby z wyższym wykształceniem, tj. więcej niż kiedykolwiek w całej dekadzie lat 90. Osoby z niskimi kwalifikacjami powinny podejmować wysiłki, aby uzyskać umiejętności zawodowe cenione na rynku pracy. Nie czynią one jednak tego, ponieważ jedyną stojącą przed nimi obecnie możliwością jest podejmowanie nauki w szkołach prywatnych, na co ich po prostu nie stać.

Zdecydowano się przedstawić te podstawowe informacje na temat bezrobocia, ponieważ pozwalają one lepiej scharakteryzować zarówno zbiorowość bezrobotnych, z których rekrutują się podopieczni pomocy społecznej, jak i uwarunkowania tej działalności. Pokazują one, że główną przyczyną rozszerzającego się ubóstwa w Żyrardowie jest właśnie bezrobocie.

<sup>42</sup> Zob. A. Bańka, *Bezrobocie. Podręcznik pomocy psychologicznej*, Print–B, Poznań 1992, s. 30.

Kolejnym problemem społecznym występującym w Żyrardowie jest przemoc w rodzinie. Faktyczny zakres występowania tego zjawiska trudno jest ustalić, ponieważ nie wszystkie ofiary przemocy informują o tym i zgłaszają się po pomoc. Pewne jest tylko to, że obserwuje się nasilenie tego problemu, który w dużej mierze ma charakter ukryty i anonimowy. Najczęściej sprawcami przemocy w rodzinie są mężczyźni, a jej ofiarami kobiety i dzieci. Nie ulega też wątpliwości, że omawiane zjawisko pozostaje w ścisłym związku z rozszerzającym się obszarem ubóstwa materialnego, którego główną przyczyną jest bezrobocie. Obniżanie się standardu życia materialnego wielu rodzin przyczynia się do powstawania różnego rodzaju frustracji, która rodzi agresję wymierzoną przeciw najbliższym. Przyczyną przemocy w rodzinie jest często alkoholizm i pijaństwo. Z danych Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (GKRPA)<sup>43</sup> działającej przy Urzędzie Miasta Żyrardowa oraz Okręgowej Przychodni Odwykowej wynika, że problem alkoholowy występuje w Żyrardowie na dość dużą skalę. Zaznaczyć warto, że wśród tych osób około 25% stanowią kobiety. Ok. 40–50% osób wywodzi się z rodzin już wcześniej dotkniętych problemem alkoholowym, zazwyczaj takich, gdzie co najmniej jedno z rodziców, opiekunów lub domowników było alkoholikiem. W okresie ostatnich dwóch lat zmniejsza się liczba interesantów zgłaszających się w związku z problemem alkoholowym, a zwiększa się liczba interesantów skarżących się na przemoc w rodzinie. W rejestrach tej instytucji figuruje około 3000 osób uzależnionych, z których mniej więcej 10% stanowią kobiety. Ponieważ do Przychodni zgłaszają się osoby, których uzależnienie osiągnęło już poziom krytyczny lub nawet przewlekły, obejmuje ona swym oddziaływaniem jedynie część zbiorowości osób dotkniętych chorobą alkoholową. Rzeczywista liczba uzależnionych od alkoholu mieszkańców Żyrardowa jest znacznie większa. W rzeczywistości z problemem alkoholowym w większym lub mniejszym stopniu ma do czynienia od około 9 000 do 21 000 mieszkańców miasta, a więc 21%–48% całej lokalnej społeczności. Dużemu zakresowi występowania problemu alkoholowego w tym mieście towarzyszy znikoma wiedza o istocie tej choroby zarówno u samych uzależnionych, jak i u osób im bliskich, efektem czego jest nieumiejętność radzenia sobie z tym problemem. Brak tej wiedzy utrudnia skuteczne rozwiązywanie problemu alkoholowego na szczeblu mikro- i makrospołecznym, ponieważ przyczynia się do utrwalania i wzmacniania ogólnych postaw i nastawień społecznych wobec alkoholizmu, które cechuje daleko idąca tolerancja i wysoki stopień przyzwolenia wobec omawianego zjawiska.

### **Podmioty pomocy społecznej**

W Żyrardowie jednostkami i instytucjami zajmującymi się pomocą społeczną, tj. zarówno jej przyznawaniem, jak i udzielaniem są:

- 1) Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, zakresem swego działania PCPR<sup>44</sup> obejmuje mieszkańców miasta Żyrardowa oraz mieszkańców czterech gmin wchodzących w skład powiatu,

<sup>43</sup> GKRPA – skrót na oznaczający Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

<sup>44</sup> PCPR – skrót, którego używam na oznaczenie Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie.

- 2) Wydział Lokalowy Urzędu Miasta Żyrardowa, który przyznaje i wypłaca dodatki mieszkaniowe,
- 3) Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej jako jednostka organizacyjna Miasta Żyrardowa, który przyznaje i udziela pomocy w postaci wszelkich świadczeń, o których mówi ustawa o pomocy społecznej,
- 4) lokalna placówka Polskiego Czerwonego Krzyża<sup>45</sup>,
- 5) lokalna placówka Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej, realizująca zlecenia MOPS w zakresie wykonywania usług opiekuńczych,
- 6) ośrodki wsparcia zajmujące się świadczeniem pomocy o charakterze stacjonarnym i półstacjonarnym.

Wspomnieć wypada, że w Żyrardowie udzielaniem pomocy społecznej zajmują się także organizacje pozarządowe oraz Kościół. Instytucje te koncentrują swe wysiłki nie tylko na pozyskiwaniu dóbr materialnych i ich rozdzielaniu wśród ubogich, ale także na pracy środowiskowej, w tym na przeciwdziałaniu różnym zagrożeniom i patologiom społecznym. Szczególną aktywność w tej dziedzinie przejawiają w mieście księża Salezjanie z parafii Cyryla i Metodego, Spółdzielnia Inwalidów „Novum” oraz Stowarzyszenie „Świetlik”.

### **Charakterystyka podopiecznych MOPS**

Charakterystykę podopiecznych pomocy społecznej można przeprowadzić poprzez określenie cech społeczno-demograficznych tych osób i ich rodzin. Do cech tych zalicza się najczęściej: miejsce zamieszkania, płeć, wiek, stan cywilny, poziom wykształcenia, przynależność do grup społeczno-zawodowych, typ rodziny i jej wielkość, stan zdrowia itp.<sup>46</sup>.

Jak już wspomniano, Żyrardów jest miastem liczącym obecnie 43 620 mieszkańców. Szacuje się, że w Żyrardowie żyje około 17 tys. rodzin, wśród których dzieci na utrzymaniu posiada 10 100 rodzin. Rodziny z co najmniej trojgiem dzieci stanowią 22,5%, a rodziny z dziećmi niepełnosprawnymi 16,7% wszystkich rodzin z dziećmi. Wśród rodzin ogółem stosunkowo wysoki odsetek stanowią rodziny emerytów i rencistów. Jest ich 4 128 (24,3%)<sup>47</sup>. O ogólnej liczbie podopiecznych MOPS w okresie objętym analizą informują dane zawarte w tabeli 14.

Jak się można zorientować na podstawie danych umieszczonych w tabeli z różnych form pomocy społecznej w sposób bezpośredni i pośredni korzystało w Żyrardowie w latach 1996–2000 około 16–17% mieszkańców miasta i około 17% zamieszkujących tu rodzin. Z danych tych wynika, że rodziny podopiecznych pomocy społecznej składają się – przeciętnie rzecz biorąc – z większej liczby osób (od 2,9 do 3,6 osoby) niż statystyczna żyrardowska rodzina (około 2,5 osób), co przyczynia się dodatkowo do ubóstwa. W analizowanych latach następował ciągle wzrost liczby podopiecznych MOPS, co pokazuje ilość osób objętych pracą socjalną, natomiast zmniejszała się liczba świadczeniobiorców, tj. osób i rodzin korzystających z pomocy

<sup>45</sup> MOPS – skrót nazwy Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej.

<sup>46</sup> Zob. A. Lisowski, *Charakterystyka społeczno-demograficzna bezrobotnych i podopiecznych pomocy społecznej*, w: A. Kurzynowski, op. cit., s.25 oraz 33–43.

<sup>47</sup> Dane o liczbie mieszkańców i liczbie rodzin uzyskałam w MOPS w Żyrardowie.

Tabela 14. Podopieczni MOPS w Żyrardowie wg liczby osób w rodzinach 1996–2000

Typ świadczeń	LATA				
	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Świadczenia ogółem</b>	<b>R: 2628</b> <b>O: 9479</b>	<b>R: 2462</b> <b>O: 6739</b>	<b>R: 2964</b> <b>O: 7480</b>	<b>R: 3125</b> <b>O: 9066</b>	<b>R: 2029</b> <b>O: 6549</b>
<b>Świadczenia z zakresu zadań zleconych</b>	R: 1457 O: 5009	R: 1325 O: 4406	R: 1382 O: 4406	R: 2198 O: 6843	R: 962 O: 3014
<b>Świadczenia z zakresu zadań własnych</b>	R: 1503 O: 5112	R: 1443 O: 3752	R: 1596 O: 3086	R: 1308 O: 3908	R: 1454 O: 4803
<b>Praca socjalna</b>	R: 2938 O: 10465	R: 2421 O: 7956	R: 3263 O: 9775	R: 3125 O: 9066	R: 3679 O: 11330

Źródło: dane MOPS w Żyrardowie (litera „R” oznacza liczbę rodzin, a litera „O” liczbę osób w rodzinach).

materialnej i/lub rzeczowej. Największą liczbę świadczeniobiorców zanotowano w 1999 r. (3125 rodzin i 9066 osób), a najmniejszą w 2000 r. (2029 rodzin i 6549 osób). Spadek liczby podopiecznych objętych pomocą w 2000 r. w porównaniu z rokiem 1999 spowodowany był szczupłością środków finansowych, którymi dysponował ośrodek. Jednocześnie daje się zauważyć, że większym zmianom w analizowanym okresie podlegała liczba podopiecznych otrzymujących świadczenia pomocowe z zakresu zadań zleconych gminie niż liczba podopiecznych korzystających z pomocy udzielanej w ramach zadań własnych.

Z pomocy i opieki społecznej w Żyrardowie korzystają rodziny różniące się między sobą pod względem liczebności, dzietności, sytuacji materialnej i wychowawczej, wieku itp. O typie rodzin, liczbie osób w rodzinie oraz ilości posiadanych przez nie dzieci informują dane umieszczone w tabelach 15, 16.

Tabela 15. Liczebność rodzin objętych pomocą MOPS w Żyrardowie – lata 1996–2000

Rodziny o liczbie osób	LATA				
	1996	1997	1998	1999	2000
1	525	327	595	570	673
2	461	472	787	754	881
3	356	378	517	495	582
4	913	823	924	885	1052
5	412	267	281	269	314
6 i więcej	271	154	159	152	177
Razem rodziny	2938	2421	3263	3125	3679
Razem liczba osób	10465	7956	9775	9066	11330

Źródło: Roczne sprawozdania MOPS w Żyrardowie.

Z danych zawartych w tabeli 15 wynika, że wśród ogółu rodzin korzystających z pomocy MOPS w Żyrardowie stosunkowo najwięcej jest rodzin składających się z 4 osób, z 2 osób oraz jednoosobowych gospodarstw domowych. Rodziny cztero-

osobowe stanowiły w minionym pięcioleciu około 30% ogółu rodzin objętych pomocą. Dominującym typem rodzin korzystających z pomocy są rodziny z dwojgiem dzieci. Licznie reprezentowane są też rodziny z jednym dzieckiem i z trojgiem dzieci. Stosunkowo liczną kategorią rodzin, którym udziela pomocy MOPS w Żyrdowie są rodziny niepełne (ogółem 2466 osób w 2000 r.). Wśród rodzin tych dominują rodziny z dwojgiem dzieci. Można zauważyć, że poczynając od 1997 r. ilość tego typu rodzin wśród korzystających z pomocy stale rośnie.

Tabela 16. Rodziny emerytów i rencistów korzystające z pomocy i opieki MOPS w Żyrdowie w latach 1996–2000

Rodziny emerytów i rencistów o liczbie osób	LATA				
	1996	1997	1998	1999	2000
1	197	127	96	92	109
2	332	211	142	136	159
3	179	180	112	107	127
4	178	162	71	68	79
Razem	886	680	421	403	474

Źródło: sprawozdania roczne MOPS w Żyrdowie.

Podsumowując dane dotyczące struktury rodzin podopiecznych należy stwierdzić, że wśród korzystających z pomocy odsetek rodzin z dziećmi wahał się w latach 1996–2000 r. w granicach 55,8%–58,6%, rodziny niepełne stanowiły około 20%, a procentowy udział rodzin emerytów i rencistów zmniejszał się w miarę upływu lat z 30,2% w 1996 r. do 12,9% w 2000 r.

Podstawowymi przyczynami udzielenia pomocy w latach 1996–2000 r. były (patrz tabela 17): ubóstwo osób i rodzin, bezrobocie, zły stan zdrowia oraz niepełnosprawność. Inne powody – np. ochrona macierzyństwa, alkoholizm i trudności adaptacyjne po opuszczeniu zakładów karnych – występowały rzadziej. W ogóle nie wystąpiły natomiast takie przyczyny, jak np. bezdomność, narkomania czy klęska żywiołowa lub ekologiczna.

Z informacji otrzymanych od pracowników MOPS w Żyrdowie wynika, że podopieczni tej instytucji należą na ogół do kategorii wiekowej obejmującej osoby powyżej 40 roku życia, a poziom ich wykształcenia i kwalifikacji zawodowych jest niski. Obie te okoliczności powodują, że posiadane przez nich możliwości samodzielnego pokonania obecnych trudności nie są duże. Ponadto w przypadku wielu z tych osób mamy do czynienia z występowaniem dodatkowej komplikacji o charakterze psychospołecznym (syndrom wyuczonej bezradności). Regularne otrzymywanie tych świadczeń z jednej strony uzależnia od pomocy społecznej<sup>48</sup>, a z drugiej stanowi czynnik

<sup>48</sup> Zob. B. Sterna, W. Sterna, *Jak powstaje uzależnienie od pomocy społecznej*, Praca Socjalna 2/2000, s. 5–10.

Tabela 17. Powody przyznawania pomocy przez MOPS i liczba objętych nią rodzin

POWÓD PRYZNANIA POMOCY	LATA				
	1996	1997	1998	1999	2000
Ubóstwo	2628	2039	2451	2198	2029
Sieroctwo	1	2	2	-	-
Bezdomność	-	-	-	6	8
Ochrona macierzyństwa	119	81	72	46	84
Bezrobocie	857	513	377	332	376
Niepełnosprawność	681	621	758	541	521
Długotrwała choroba	720	566	711	724	604
Bezradność opiekuńczo-wychowawcza i w prowadzeniu gospodarstwa domowego ogółem	237	296	461	482	402
w tym: rodziny niepełne	95	178	276	297	283
W tym: rodziny wielodzietne	47	79	84	94	84
Alkoholizm	205	183	95	96	102
Narkomania	-	-	-	-	-
Trudności po opuszczeniu zakładu karnego	84	56	49	23	29
Kłęska żywiołowa	-	-	-	-	-

Źródło: sprawozdania roczne MOPS w Żyrardowie.

utrudniający skuteczne prowadzenie pracy socjalnej rozumianej głównie jako usamodzielnianie podopiecznych<sup>49</sup>. W efekcie współwystępowanie niekorzystnych okoliczności obiektywnych polegających na braku potrzebnych środków materialnych, a także cenionych przez rynek pracy kwalifikacji i umiejętności, z równie niekorzystnym czynnikiem natury psychospołecznej skazuje wielu podopiecznych na korzystanie ze zinstytucjonalizowanej pomocy społecznej przez długi jeszcze okres<sup>50</sup>.

### Ogólna ocena sytuacji w zakresie opieki społecznej w Żyrardowie

Podobnie, jak miało to miejsce w przypadku generalnej oceny sytuacji społeczno-ekonomicznej Żyrardowa, również ogólną sytuację w zakresie pomocy społecznej w tym mieście w analizowanym okresie lat 1996–2000 ocenić wypada jako niezadowolającą. Jednocześnie zastrzec trzeba, że wyraźne pogorszenie tej sytuacji nastąpiło w ostatnich dwóch latach, tj. w 1999 i 2000 r. i że za taki stan rzeczy odpowiedzialność tylko częściowo ponoszą lokalne instytucje. Na rzecz takiej oceny przemawiają następujące argumenty:

- po pierwsze, występujące w mieście potrzeby pomocowe nie są w pełni realizowane, co wynika z ograniczonych środków, którymi dysponują instytucje powołane do świadczenia pomocy społecznej;

<sup>49</sup> Zob. A. Więckowski, *Świadczenia pieniężne – pomoc czy utrudnienie w skutecznym prowadzeniu pracy socjalnej?* Praca Socjalna 1/1997, s. 71–77.

<sup>50</sup> Zob. G. Sądek: *Wyuczona bezradność*, w: X. Gliszczyńska (red.), *Człowiek jako podmiot życia społecznego*, Ossolineum, Wrocław 1985, s. 167 i następane.

- po drugie, w działalności z zakresu pomocy społecznej w Żyrardowie w całym analizowanym okresie na plan pierwszy wysuwało się udzielanie bezpośredniej pomocy o charakterze przede wszystkim pieniężnym i rzeczowym, a mniejszą rolę pełniło prowadzenie pracy socjalnej zorientowanej na usamodzielnianie podopiecznych,
- po trzecie, w działalności MOPS w Żyrardowie nie są stosowane nowoczesne i niekonwencjonalne metody pracy z podopiecznymi korzystającymi z pomocy<sup>51</sup>.

Należy mieć świadomość, że stosowanie tych nowoczesnych metod wymaga spełnienia odpowiednich warunków, tj. zatrudniania odpowiednio licznej i specjalistycznie przygotowanej kadry pracowników. Wystarczy powiedzieć, że w MOPS w Żyrardowie pracuje 20 osób, w tym 12 pracowników socjalnych, z których tylko troje (w tym radca prawny) legitymuje się wyższym wykształceniem. Oznacza to, że na jednego pracownika przypada statystycznie w omawianym okresie od 120 do 183 rodzin, a na pracownika socjalnego odpowiednio więcej (od około 200 do około 300 rodzin). W tej sytuacji w zasadzie trudno jest mówić o prowadzeniu nowoczesnych metod pracy socjalnej z podopiecznymi.

## Finansowanie opieki społecznej w Żyrardowie

### Źródła finansowania zadań opieki społecznej

Finansowanie zadań opieki społecznej jest warunkowane przez dwa podstawowe rodzaje determinant. Pierwszą z nich jest wielkość środków, które mogą być przeznaczone na finansowanie zadań pomocowych, zaś drugą są determinanty natury prawnej i organizacyjnej związane z funkcjonowaniem systemu instytucji publicznej pomocy społecznej. Środki potrzebne na finansowanie swej działalności Ośrodki Pomocy Społecznej w Polsce czerpią z dwóch podstawowych źródeł: z budżetu państwa, skąd pochodzą kwoty na realizację zadań zleconych gminom oraz z budżetów gmin, na terenie których działają te ośrodki – na realizację zadań własnych. Wielkość tych środków zależy od zakresu potrzeb występujących w tej dziedzinie oraz od finansowych możliwości państwa i gmin. Ważnym rodzajem uwarunkowań wywierających wpływ na finansowanie pomocy społecznej są uwarunkowania organizacyjno-prawne. Uwzględniając doświadczenia związane z praktyczną działalnością Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żyrardowie i bieżącą obsługą podopiecznych należy zwrócić uwagę na zakłócenia w przekazywaniu części środków budżetu państwa. W konsekwencji w pewnych okresach zaczyna brakować potrzebnych na funkcjonowanie pieniędzy.

Innym problemem jest brak wystarczających środków na finansowanie zadań obligatoryjnych, co wystąpiło po raz pierwszy w 1999 i 2000 r., bowiem wcześniej nigdy się nie zdarzyło, aby OPS stanęły w obliczu takiego problemu. W przypadku Żyrardowa wielkość tych braków wyraża się kwotą około 50 000 zł w skali miesiąca.

<sup>51</sup> Szerzej na ten temat M. Bulanda, B. Czajkowska, *Niekonwencjonalne formy pomocy społecznej w środowisku lokalnym*, *Polityka Socjalna* 3/2000, s. 106–116.



W efekcie zagrożone jest regulowanie zobowiązań MOPS wobec ZUS z tytułu obligatoryjnego opłacania składek ubezpieczenia społecznego za podopiecznych.

Głównym problemem w działalności MOPS w Żyrardowie, a także wielu innych takich ośrodków, wynikającym z uwarunkowań prawnych jest kwestia trafności decyzji dotyczących przyznawania świadczeń konkretnym osobom i rodzinom. Pracownicy ośrodka zawsze muszą się liczyć z ryzykiem, że pomoc otrzyma ktoś, komu się ona nie należy, a nie otrzyma jej – w sytuacji bardzo ograniczonych środków do dyspozycji – osoba rzeczywiście potrzebująca.

### **Wielkość i struktura wydatków opieki społecznej**

Na całkowitą wielkość środków przeznaczanych na finansowanie opieki społecznej w Żyrardowie składają się z jednej strony kwoty przeznaczane na działalność prowadzoną przez MOPS, a z drugiej kwoty wypłacane przez Urząd Miasta z tytułu tzw. dodatków mieszkaniowych. Wielkość i udział tych wydatków w wydatkach ogółem w mieście przedstawia tabela 18.

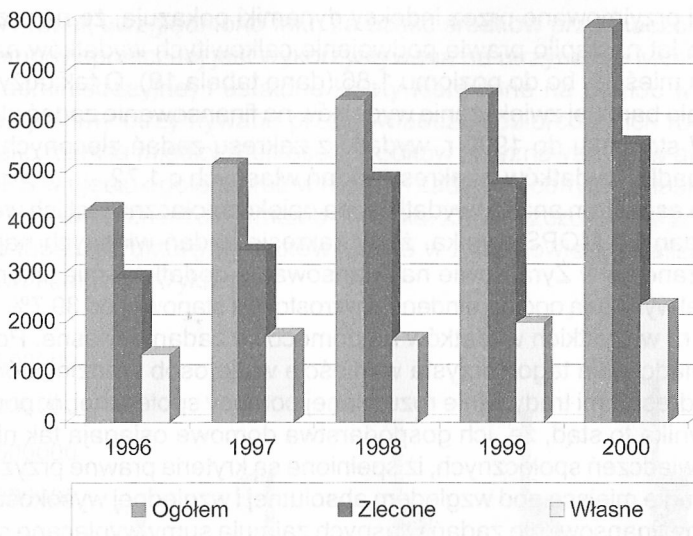
Tabela 18. Wielkość wydatków na opiekę społeczną w Żyrardowie w zł i ich udział w całkowitych wydatkach miasta w latach 1996–2000

LATA	Wydatki na opiekę społeczną w Żyrardowie					
	Zadania własne	% udział w wydatkach	Zadania zlecone	% udział	Ogółem	% udział
1996	1.352.100	5,8	2.886.079	75,4	<b>4.238.179</b>	<b>15,8</b>
1997	1.717.824	6,4	3.426.300	66,1	<b>5.144.124</b>	<b>16,1</b>
1998	1.624.152	4,7	4.833.118	68,9	<b>6.457.270</b>	<b>15,5</b>
1999	1.797.200	4,1	4.749.201	83,9	<b>6.546.401</b>	<b>13,3</b>
2000	2.330.268	4,7	5.553.505	85,2	<b>7.883.773</b>	<b>9,6</b>

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu miasta Żyrardowa za lata 1996–2000.

Z danych tych wynika, że na finansowanie pomocy społecznej w Żyrardowie przeznaczane były w analizowanym okresie coraz większe środki pieniężne. Z roku na rok rosły wydatki pomocowe ogółem oraz wydatki na finansowanie zadań zleconych, a tylko w przypadku wydatków w ramach realizacji zadań własnych gminy daje się zauważyć ich zmniejszenie, co nastąpiło w 1998 r. i pozostaje w związku z faktem, iż tego rodzaju zadania z zakresu opieki społecznej mają charakter na ogół fakultatywny, a nie obligatoryjny, jak ma to miejsce w wypadku zadań zleconych. Wydatki te można uznać za wysokie także w ujęciu względnym. Ich procentowy udział po stronie zadań własnych wahał się w granicach od 4,1% do 6,4% i wykazuje tendencję spadkową, natomiast po stronie zadań zleconych rośnie (od 66,1% do 85,2%). Oznacza to, że przyznawane miastu przez jednostki nadrzędne środki na finansowanie zadań zleconych kierowane są przede wszystkim właśnie na opiekę społeczną.

Strukturę wydatków na pomoc i opiekę społeczną w Żyrardowie uwzględniającą podział przeznaczanych na ten cel kwot na środki własne oraz przyznane na zadania zlecone ilustruje wykres, w którym rzędne wyrażone są w tysiącach złotych.



Rys. 3. Wielkość wydatków na opiekę społeczną w Żyrardowie w latach 1996–2000

Należy zwrócić uwagę na niekorzystną z punktu widzenia budżetu miasta zmianę relacji finansowania zadań. Zwiększonemu zakresowi zadań spoczywających na władzach samorządowych nie towarzyszył odpowiednio wysoki transfer centralnych środków budżetowych. Z punktu widzenia całości budżetu miasta jest to zjawisko obciążające budżet wydatków bieżących, a tym samym hamujące w pewnym stopniu działalność inwestycyjną.

Kształt wykresu potwierdza wyrażone wcześniej spostrzeżenie dotyczące wyraźnie zarysowanej tendencji wzrostowej, jeśli chodzi o wielkość wydatków na opiekę społeczną w Żyrardowie. Tendencję tę potwierdzają również wartości jednopodstawowych i łańcuchowych wskaźników dynamiki opisywanego zjawiska, które przedstawione są w tabeli 19.

Tabela 19. Dynamika wydatków z zakresu zadań własnych i zleconych na opiekę społeczną w Żyrardowie w latach 1996–2000

LATA	Indeksy dynamiki wydatków na opiekę społeczną w Żyrardowie					
	Zadania własne		Zadania zlecone		Wydatki ogółem	
	J	Ł	J	Ł	J	Ł
1996	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1997	1,27	1,27	1,19	1,19	1,21	1,21
1998	1,20	0,94	1,67	1,41	1,52	1,25
1999	1,33	1,11	1,64	0,98	1,54	1,01
2000	1,72	1,30	1,92	1,17	1,86	1,20

Źródło: obliczenia własne („J” oznacza indeksy jednopodstawowe, a „Ł” – łańcuchowe).

Wartości przyjmowane przez indeksy dynamiki pokazują, że na przestrzeni pięciu minionych lat nastąpiło prawie podwojenie całkowitych wydatków na opiekę społeczną w tym mieście, bo do poziomu 1,86 (dane tabela 19). O tak dużym wzroście zdecydowało bardziej zwiększanie wydatków na finansowanie zadań zleconych niż własnych. W stosunku do 1996 r. wydatki z zakresu zadań zleconych wzrosły o 1,92, a w przypadku wydatków z zakresu zadań własnych o 1,72.

Ważnym aspektem analizy wydatków na opiekę społeczną jest ich wewnętrzna struktura. Z danych MOPS wynika, że w zakresie zadań własnych największe kwoty przeznaczane są w Żyrardowie na finansowanie dodatków mieszkaniowych. Wydatki na ten cel wykazują ogólną tendencję wzrostową i stanowiły od 39,7% (1998 r.) do 55,0% (2000 r.) wszystkich wydatków na pomocowe zadania własne. Podkreślić należy, że ze świadczenia tego korzysta w mieście wiele osób i rodzin, które nie są i nigdy nie były adresatami tradycyjnie rozumianej pomocy społecznej, tj. podopiecznymi MOPS. Wynika to stąd, że ich gospodarstwa domowe osiągają tak niskie dochody z pracy i świadczeń społecznych, iż spełnione są kryteria prawne przyznawania tego dodatku. Drugie miejsce pod względem absolutnej i względnej wysokości wydatkowanych kwot na finansowanie zadań własnych zajmują sumy wypłacane na zasiłki i pomoc w naturze. W przypadku finansowania zadań zleconych z zakresu pomocy społecznej można zauważyć odwrotną sytuację. Najwięcej pieniędzy przeznaczanych było w tej dziedzinie na wypłatę zasiłków i pomoc w naturze (od 41,7% w 2000 r. do 54,7% w 1996 r.), natomiast dodatki mieszkaniowe pochłaniały nieco mniejsze, choć także bardzo wysokie kwoty.

W ujęciu łącznym w Żyrardowie na pomoc i opiekę społeczną największe środki przeznacza się na finansowanie zasiłków i pomocy w naturze oraz na wypłacanie dodatków mieszkaniowych.

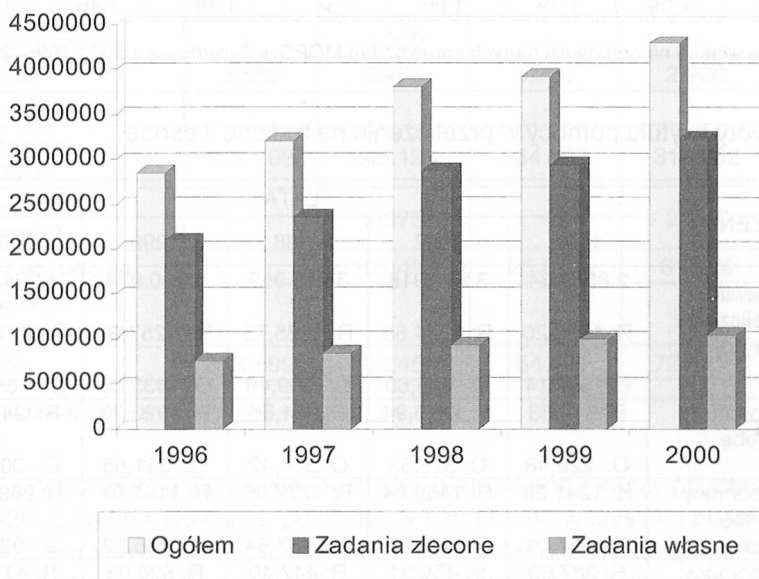
Podstawową instytucją pomocy i opieki społecznej w tej gminie jest Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Żyrardowie. Wydatki MOPS w Żyrardowie w omawianym okresie w ujęciu ogólnym z uwzględnieniem zadań własnych i zleconych przedstawia tabela 20.

Tabela 20. Globalna struktura wydatków MOPS w Żyrardowie w latach 1996–2000 z uwzględnieniem kosztów utrzymania ośrodka w zł

LATA	Wydatki ogółem (z uwzględnieniem kosztów utrzymania MOPS)	Zadania własne	Zadania zlecone	Kwota pomocy realnej
1996	<b>2.854.534</b> (463.512)	752.771 (170.072)	2.101.763 (293.440)	<b>2.391.022</b>
1997	<b>3.211.918</b> (619.181)	850.771 (192.321)	2.361.147 (426.860)	<b>2.592.737</b>
1998	<b>3.810.959</b> (639.775)	928.600 (214.400)	2.882.359 (425.375)	<b>3.171.184</b>
1999	<b>3.930.974</b> (742.700)	991.900 (311.700)	2.939.074 (431.000)	<b>3.188.274</b>
2000	<b>4.294.745</b> (814.363)	1.048.255 (354.363)	3.246.490 (460.000)	<b>3.480.391</b>

Źródło: dane ze sprawozdań rocznych MOPS w Żyrardowie.

W tabeli uwzględniono fakt, że część środków przeznaczonych na finansowanie pomocy społecznej jest wykorzystywana na utrzymanie MOPS (koszty pracy i koszty administracyjne) i ustalono kwoty kierowane na pomoc w ujęciu realnym. Kwoty te, tj. sumy otrzymywane przez świadczeniobiorców i ich rodziny, wyliczone zostały jako różnica między wielkością środków przyznawanych w analizowanych latach MOPS w ujęciu ogółem oraz w ramach zadań zleconych i własnych i wielkością środków kierowanych na utrzymanie ośrodka. Zamieszczone one zostały w ostatniej kolumnie tabeli. Strukturę wydatków MOPS w Żyrardowie w analizowanym okresie przedstawia poniższy wykres.



Rys. 4. Struktura wydatków MOPS w Żyrardowie w latach 1996–2000

Z przedstawionych danych wynika, że w minionym pięcioleciu następował stały wzrost kwot przeznaczanych na pomoc społeczną w mieście. Dynamikę tego wzrostu przedstawiają informacje liczbowe zawarte w tabeli 21.

Z dokonanych obliczeń wynika, że ogólny wzrost wydatków z tytułu pomocy społecznej kierowanej w latach 1996–2000 do mieszkańców Żyrardowa następował zarówno w obrębie zadań własnych, jak i zadań zleconych. W analizowanym okresie wzrost globalnych wydatków w stosunkowo większym stopniu wynikał z realizacji zadań zleconych gminie, niż z finansowania świadczeń w ramach zadań własnych. Wynika to z faktu, iż wiele świadczeń zaliczanych do tych zadań ma charakter obligatoryjny.

Jednym z podstawowych czynników decydujących o wielkości wydatków na pomoc społeczną udzielaną przez OPS jest liczba uprawnionych i korzystających z niej osób i rodzin. Dane na ten temat przedstawione zostały już wcześniej. Z kolei o skuteczności tej pomocy z punktu widzenia korzystających z niej osób i rodzin świadczyć może wysokość kwot przypadających na jedną rodzinę i na jedną osobę.

Tabela 21. Dynamika wydatków MOPS w Żyrardowie na finansowanie pomocy ogółem oraz świadczeń w ramach zadań własnych i zleconych – lata 1996–2000

ROK	Jednoprastawowe i łańcuchowe indeksy dynamiki							
	Pomoc ogółem		Zadania własne		Zadania zlecone		Pomoc realna	
	$X_i : X_0$	$X_i : X_{i-1}$	$X_i : X_0$	$X_i : X_{i-1}$	$X_i : X_0$	$X_i : X_{i-1}$	$X_i : X_0$	$X_i : X_{i-1}$
1996	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1997	1,12	1,12	1,13	1,13	1,12	1,12	1,08	1,08
1998	1,33	1,19	1,23	1,09	1,37	1,22	1,33	1,22
1999	1,38	1,03	1,32	1,07	1,40	1,02	1,33	1,005
2000	1,50	1,09	1,39	1,06	1,54	1,10	1,46	1,09

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych sprawozdań MOPS w Żyrardowie za lata 1996–2000.

Tabela 22. Kwoty z tytułu pomocy w przeliczeniu na rodzinę i osobę

TYP ŚWIADCZEŃ	LATA				
	1996	1997	1998	1999	2000
Kwoty wydatkowane ogółem, w przeliczeniu na rodzinę i na jedną osobę	2.854.534 R: 1086,20 O: 301,14	3.211.918 R: 1304,60 O: 476,60	3.810.959 R: 1285,75 O: 509,49	3.930.974 R: 1257,91 O: 433,59	4.294.745 R: 2116,68 O: 655,77
Realne kwoty pomocy na rodzinę i osobę ogółem	R: 813,83 O: 228,48	R: 1070,94 O: 325,88	R: 971,86 O: 324,42	R: 1020,25 O: 351,68	R: 946,01 O: 307,18
Realne kwoty pomocy na rodzinę i osobę – zadania zlecone	R: 1241,28 O: 361,01	R: 1459,84 O: 439,01	R: 1777,85 O: 557,64	R: 1141,07 O: 366,52	R: 2896,56 O: 924,51
Realne kwoty pomocy na rodzinę i osobę – zadania własne	R: 387,69 O: 113,98	R: 456,31 O: 175,49	R: 447,49 O: 231,43	R: 520,03 O: 174,05	R: 477,23 O: 144,47

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań rocznych MOPS w Żyrardowie (litera „R” oznacza rodzinę, litera „O” – osobę).

Z przeprowadzonych wyliczeń wynika, że stosunkowo największe kwoty pomocy realnej w przeliczeniu na rodzinę i osobę wypłacane są z tytułu realizacji świadczeń pomocowych objętych zadaniami zleconymi gminie. Były one o około 50% wyższe od kwot otrzymywanych przez gospodarstwa domowe ogółem i 3–4 razy wyższe od kwot per capita przeznaczanych na świadczenia z zakresu zadań własnych.

Dokładne informacje na temat szczegółowej struktury wydatków MOPS w Żyrardowie ponoszonych z tytułu konkretnych rodzajów świadczeń zaliczanych zarówno do zadań zleconych gminie, jak i do zadań własnych przedstawiają dane zawarte w dwóch kolejnych tabelach 22 i 23.

Tabela 23. Wydatki MOPS w Żyrardowie w latach 1996–2000 na finansowanie zadań własnych gminy wg kosztów finansowania najważniejszych rodzajów świadczeń

Rodzaj świadczeń	LATA				
	1996	1997	1998	1999	2000
Posiłki w tym dla dzieci w szkole	116.801 76.485	157.327 114.744	114.215 77.233	118.963 81.476	155.603 97.533
Ubranie	10.080	5.575	13.220	3.430	3.480
Usługi opiekuńcze	212.000	289.000	264.207	280.000	211.571
Spec. usł. opiek.	-	-	-	-	-
Zdarzenia losowe	-	1.000	-	-	-
Pogrzeby	3.680	2.450	3.200	2.900	5.850
Praca socjalna	-	-	-	-	-
Zas. celowe i w naturze	277.798	245.123	354.797	316.062	377.588
Zas. w naturze (wyprawka)	-	2.975	-	2.945	5.100
Zas. spec. celowe	-	104.492	25.839	61.884	91.670
Pomoc na usamodzielnienie	-	-	-	-	-
Ogółem	624.699	703.450	754.199	724.300	759.192

Źródło: sprawozdania roczne MOPS w Żyrardowie.

W przypadku zadań własnych MOPS największe kwoty przeznaczal w latach 1996–2000 na finansowanie: posiłków, w tym przede wszystkim posiłków dla dzieci uczęszczających do szkół podstawowych, na świadczenie usług opiekuńczych oraz na wypłacanie zasiłków celowych i zasiłków w naturze. Świadczenia te pochłaniały zdecydowaną większość środków otrzymywanych z budżetu gminy. Z drugiej strony do świadczeń, które pochłaniały znacznie mniejsze kwoty należały: dostarczanie odzieży i obuwia, sprawianie pogrzebu, zaopatrywanie w wyprawki. W Żyrardowie w ogóle nie są natomiast prowadzone takie świadczenia z zakresu zadań własnych, jak specjalistyczne usługi opiekuńcze i udzielanie pomocy – w formie materialnej lub rzeczowej – na usamodzielnianie się ekonomiczne podopiecznych. Dane na temat wielkości wydatków MOPS w Żyrardowie na finansowanie zadań zleconych gminie z zakresu pomocy społecznej zawiera tabela 24.

Do świadczeń z zakresu zadań zleconych gminie, które pociągają za sobą konieczność wydatkowania stosunkowo największych kwot, należały w Żyrardowie w minionym pięcioleciu:

- renty socjalne, na które w kolejnych latach przeznaczano coraz większe środki (przyrosty roczne przekraczały 100 tys. zł),
- zasiłki okresowe wypłacane z tytułu bezrobocia, długotrwałej choroby oraz niepełnosprawności (do 1998 r. następował wzrost, a po 1998 r. spadek),

Tabela 24. Wydatki MOPS w Żyrardowie w okresie 1996–2000 na finansowanie zadań zleconych z zakresu pomocy społecznej wg najważniejszych rodzajów świadczeń

Rodzaj świadczeń	LATA				
	1996	1997	1998	1999	2000
Zasiłki stałe	269.269	-	10.400	25.209	63.372
Zasiłki stałe wyrównawcze	32.853	206.700	396.772	451.397	550.556
Zas. okresowe gwarantowane	-	123.670	271.766	316.975	361.067
Zas. okres. specjalne	-	94.127	75.425	15.476	5.200
Zasiłki okresowe	746.372	986.245	1.052.442	729.103	187.123
– bezrobotni,	186.941	340.483	585.575	442.594	47.456
– dł. choroba,	131.745	112.353	116.028	83.138	67.988
– niepełnospr.	203.870	180.217	168.558	71.014	71.679
Renta socjalna	67.740	385.378	488.551	601.229	802.044
Zasiłki: ochrona macierzyństwa:	61.381	45.958	46.274	39.966	67.931
– kobiety w ciąży	49.977	37.576	36.902	33.399	55.579
– jednorazowe	11.404	8.382	9.372	6.567	12.352
Bilet kredytowy	-	-	-	132	59
Specj. usługi opiekuńcze	65.400	57.000	62.000	66.682	71.604
Zas. rodzinne	44.421	68.259	121.214	73.021	15.655
Zas. pielęgnacyjne	76.502	104.728	128.130	133.058	175.571
Pomoc dla kombatantów	-	19.315	24.998	17.300	17.360
Ogółem:	1.645.400	1.681.719	2.056.866	1.914.556	2.108.956

Źródło: sprawozdania roczne MOPS w Żyrardowie.

- zasiłki okresowe gwarantowane (od 1997 r. następuje wzrost wydatkowanych kwot),
- zasiłki stałe wyrównawcze (stały i bardzo wyraźny wzrost).

Pisząc o finansowaniu opieki społecznej wspomnieć należy o kosztach prowadzenia pracy socjalnej z podopiecznymi, które są trudne do ustalenia ze względu na specyfikę tego świadczenia, będącego usługą. Jej celem jest wspieranie osób i rodzin w zakresie zwiększania możliwości normalnego funkcjonowania w społeczeństwie i/lub w odzyskaniu zdolności do samodzielnego życia, a więc udzielanie pomocy psychologicznej<sup>52</sup>. W praktyce praca socjalna sprowadza się do motywowania podopiecznych, udzielania im porad, załatwiania spraw urzędowych i rozwiązywania ich ważnych problemów bytowych i rodzinnych.

<sup>52</sup> Zob. Szpor G., Nitecki S., Martycz C., op.cit. s. 68–69.

Na koniec warto zwrócić uwagę, że o ile na statystycznego świadczeniobiorcę – rodzinę przypadała w analizowanym okresie kwota około 1400 zł w skali roku, to jeśli uwzględni się również członków ich rodzin, zmniejszy się ona do poziomu c.a. 475 zł w wymiarze rocznym i do poziomu około 39 zł w skali miesiąca, co jest samo w sobie bardzo wymowne i nie wymaga komentarza.

## **Ogólna ocena finansowania opieki społecznej w Żyrardowie**

Oceniając sytuację finansową opieki społecznej w Żyrardowie należy analizowany okres minionych pięciu lat podzielić na dwa podokresy, a mianowicie lata 1996–1998 oraz lata 1999–2000. W pierwszym z tych podokresów sytuację tę uznać można w zasadzie za zadowalającą, ponieważ nie występowały wtedy zakłócenia w dziedzinie finansowania świadczeń pomocowych należących tak do zadań zleconych, jak i do zadań własnych wynikające z braku środków na ten cel. Ewentualne perturbacje dotyczyły wyłącznie niezbyt dużych opóźnień w otrzymywaniu tych środków z ogniw nadrzędnych oraz nieuwzględniania zjawiska „sezonowości” w sferze pomocy.

Za niezadowalającą, a nawet złą sytuację tę ocenić można w latach 1999–2000, kiedy po raz pierwszy od 1990 r. wystąpiły braki środków potrzebnych na finansowanie zadań zleconych i pochodzących z budżetu państwa. Sytuacja ta spowodowana była postępującym kryzysem ekonomicznym oraz kryzysem finansów państwa.

Najważniejszym rodzajem uwarunkowań wpływających na finansowy aspekt udzielania przez OPS zinstytucjonalizowanej opieki i pomocy społecznej, są determinanty ekonomiczne, tak w zakresie czynników makroekonomicznych, jak i determinant o charakterze bardziej lokalnym. W związku z nasileniem się tendencji kryzysowych w gospodarce od pewnego czasu rośnie bezrobocie, które stanowi główną przyczynę wzrostu ubóstwa w społeczeństwie, co z kolei w sposób niejako naturalny i automatyczny zwiększa rzeczywistą i potencjalną liczbę rodzin i osób zgłaszających się po pomoc do zajmujących się jej udzielaniem instytucji, w tym głównie do gminnych i miejskich OPS. W tej sytuacji ilość środków finansowych kierowanych na cele pomocy społecznej należy uznać za niewystarczającą.

## **Zakończenie**

Do najważniejszego rodzaju uwarunkowań rzutujących na potrzeby w zakresie udzielania pomocy i opieki społecznej w Żyrardowie należy rozszerzający się zakres ubóstwa w tym mieście, który powodowany jest przez stosunkowo wysokie i wciąż rosnące bezrobocie rejestrowane i rzeczywiste. Z drugiej strony determinantą rzutującą na tę pomoc jest wielkość otrzymywanych przez miasto i działający tu Ośrodek Pomocy Społecznej środków finansowych z budżetu państwa za pośrednictwem Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, a także wielkość środków własnych pochodzących z budżetu gminy. Ogólnie biorąc środki przeznaczone na pomoc i opiekę społeczną w Żyrardowie uznać trzeba za niewystarczające. Jeśli dynamika wzrostu bezrobocia utrzyma się w nadchodzących latach, a środki na pomoc nie będą wzra-



stać, grozić to będzie poważnymi konsekwencjami społecznymi, jak np. dalszy wzrost przestępczości.

Można się spodziewać, że w przyszłości w sferze pomocy społecznej coraz większe znaczenie odgrywać będzie opieka nad ludźmi w podeszłym wieku, co wynika z ogólnego procesu demograficznego starzenia się polskiego społeczeństwa. W związku z tym wzrosną na pewno wydatki na szeroko rozumiane usługi opiekuńcze, które należą do tych świadczeń pomocy społecznej, konieczność udzielania których nie może być przez nikogo kwestionowana.

Liczyć się też trzeba, że w związku z przyjęciem Polski do Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy społecznej wprowadzone zostaną w naszym kraju rozwiązania zgodne ze standardami obowiązującymi w UE. W szczególności w krajach Europy Zachodniej zwiększa się rola, którą w całokształcie działań pomocy społecznej odgrywają formy opieki świadczonej w domach podopiecznych, a jednocześnie ogranicza się tam zakres wszelkich przedsięwzięć pomocowych prowadzących do instytucjonalizacji i realizowanych w placówkach zamkniętych<sup>53</sup>.

## **Conditions and Constrains of Functioning and Financing Social Assistance As Exemplified on the Town of Żyrardów**

### **Summary**

The Authors hold the view that apart from positive change, the economic transformation processes in Poland brought about extensive discrimination of the society in terms of financial and material standing. Therefore, the importance of the system of social services, whose purpose is to aid disadvantaged families hit by unemployment or physical/mental disabilities, is constantly increasing. At local levels, the burden of social relief activity lies on the shoulders of local commune administration. The authorities should therefore work out and implement policies that will effectively check any likely social conflicts, and prevent impoverishment of families.

In the first part of the paper, the Authors discuss the objectives and tasks of social relief institutions, the conditions of social assistance in Poland, the types of social benefits and the social relief institutions themselves. The second part presents the demographic situation in Żyrardów, followed by: 1) the study of the functioning of the social assistance in the town, 2) the numbers of families taking advantage of social relief in the years 1996 to 2000, 3) the profiles of the families that turn to relief institutions. Then, the Authors discuss sources of finance for the social relief, and the volume and structure of its expenditure.

<sup>53</sup> Zob. J. Krzyszkowski, P. Osiborski: *Opieka domowa, rozwój i innowacje*, Praca Socjalna nr 1/1997, s. 101–104.