

**Karolina Majdzińska, Sylwia
Timoszuk**

**Kalkulacja kosztów zaniechania jako
element procesu planowania
jednostek samorządu terytorialnego
w zakresie polityki społecznej**

Ekonomiczne Problemy Usług nr 108, 189-201

2013

Artykuł został 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.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Artykuł współfinansowany przez Unię Europejską ze środków
Europejskiego Funduszu Społecznego

KAROLINA MAJZIŃSKA

SYLWIA TIMOSZUK

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

KALKULACJA KOSZTÓW ZANIECHANIA JAKO ELEMENT PROCESU PLANOWANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W ZAKRESIE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Wstęp

Kalkulacja kosztów zaniechania jest istotną częścią planowania polityki społecznej, ponieważ przedstawia problemy społeczne i skutki ich nie rozwiązywania w sposób bardzo przystępny. Pozwala w formie wartości wyrażonych w pieniądzu na wskazanie – z uwzględnieniem skutków i efektywności działań – najbardziej kosztownych obszarów polityki społecznej, obrazując tym samym „ile będzie w przyszłości kosztować” podjęcie wybranych działań przez jednostki samorządu terytorialnego. W ten sposób rządzący są w stanie uwzględniać w strategiach i planach politycznych te elementy kosztowe, mające wymierny wpływ na prowadzenie zrównoważonej polityki społecznej. Niestety do tej pory w Polsce nie ma całościowego opracowania dotyczącego kosztów

zaniechania w tym zakresie. Koncepcja ta jest nowa i wymaga rozwinięcia, a także wpisuje się w szersze analizy kosztów i korzyści.

Tekst jest oparty na badaniach prowadzonych w ramach współfinansowanego ze środków unijnych projektu pt.: „Kalkulator Kosztów Zaniechania – wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej, w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wspierających”¹. W trakcie projektu ma powstać pierwszy model szacowania kosztów zaniechania w pomocy społecznej.

Poniższy tekst ma na celu wskazać rolę takiego modelu w procesie planowania (lokalnej) polityki społecznej i przybliżyć podstawowe wyniki, dotąd wypracowane w zakresie kalkulacji kosztów zaniechania. W związku z czym na początku zostanie przybliżone zagadnienie pomocy społecznej i jej sytuacji finansowej, następnie omówiona będzie koncepcja kosztów zaniechania w polityce społecznej. Równocześnie ważną częścią tekstu jest przedstawienie sposobu szacowania kosztów zaniechania w pomocy społecznej i skutków nierozwiązania problemów społecznych (na przykładzie wybranych dwóch problemów), co obrazuje użyteczność modelu szacowania kosztów zaniechania w planowaniu polityki społecznej.

1. Wprowadzenie do zagadnienia pomocy społecznej i jej sytuacji finansowej po 1989 r.

Transformacja systemowa stała się w Polsce bezpośrednią przyczyną przemodelowania polityki społecznej, w tym pomocy społecznej. Przed zmianą ustroju pomoc społeczna świadczona była w pionie Ministra Zdrowia i była ściśle związana z opieką zdrowotną². Okres po 1989 r. pociągnął za sobą wiele zmian w społeczeństwie polskim, ujawniły się nowe (albo wcześniej nie zauważane przez władze centralne) problemy społeczne, jak na przykład bezrobocie. Państwo po zmianie systemowej stało się jednym z wielu podmiotów odpowie-

¹ Liderem projektu jest Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, partnerami: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie oraz Radomskie Centrum Przedsiębiorczości. Więcej na temat projektu: <http://kkz.mcps-efs.pl/>.

² D. Moroń, *Samorządowa polityka społeczna w obszarze pomocy społecznej. Rozwiązania prawne i praktyka*, w: *Samorządowa polityka społeczna. Rozwiązania instytucjonalno-prawne, dobre praktyki na Dolnym Śląsku*, red. D. Moroń, K. Zamorska, O.W. ATUT, Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2010, s. 184–185.

działnych za zabezpieczenie społeczne – wcześniej w tym zakresie niebagatelną rolę, poza rządem, pełniły w zasadzie jedynie organizacje kościelne, w szczególności Kościoła Katolickiego. Należy podkreślić, że po 1989 r. rodzina została obciążona wieloma, w tym nowymi, zadaniami pomocowymi. Dodatkowo od 1990 r. w Polsce powrócono do samorządu terytorialnego w myśl zasady decentralizacji, co wraz z zasadą subsydiarności stało się podstawą wyróżnienia lokalnej polityki społecznej³. Najpierw od 1990 r. na poziomie gminy i od 1999 r. na poziomie powiatu. W rezultacie obecna polityka społeczna w Polsce kształtowana jest przez państwo (administrację centralną), jednostki samorządu terytorialnego: gminę, powiat i województwo oraz od pewnego czasu przez coraz liczniejsze organizacje społeczne.

Zadania z zakresu polityki społecznej w ramach decentralizacji i zasady subsydiarności przeniesiono na poziom terytorialny, przede wszystkim gminy, gdzie są one realizowane głównie przez pomoc społeczną. Od lat można zauważyć równoczesne wycofywanie się administracji centralnej z zadań pomocy społecznej na rzecz jednostek samorządu terytorialnego i rosnącą liczbę zadań wskazywanych przez rząd do realizacji przez gminy i powiaty⁴. Należy też odnotować, że często nie towarzyszy temu przekazywanie wystarczających do ich realizacji środków finansowych. Proces ten, zwłaszcza – pod koniec XX w. – uległ przyspieszeniu, przy czym przenoszeniu coraz liczniejszych działań z zadań zleconych do własnych nie towarzyszyła racjonalna i uporządkowana zmiana struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego⁵ oraz możliwość elastycznego kształtowania przez nie wydatków w tym zakresie. Dodatkowo warto zaznaczyć, że zachodzący w Polsce w latach 90. XX wieku proces decentralizacji władzy w zakresie obowiązków (czyli np. licznych zadań pomocy społecznej) odbywał się bez podziału praw w postaci zdecentralizowanego finansowania⁶. Należy również zauważyć, że środki własne jednostek samorządu terytorialnego są często niewystarczające, aby wykonać wszystkie powie-

³ K. Zamorska, *Samorządowe podmioty polityki społecznej*, w: *Samorządowa...* op.cit., s. 30–31.

⁴ P. Błędowski, P. Kubicki, *Pomoc społeczna – Główna instytucja socjalna na szczeblu lokalnym*, *Polityka Społeczna* 2009, nr 11–12, s. 41.

⁵ Por. K. Surówka, M. Winiarz, *Finanse samorządów terytorialnych a finanse na zdecentralizowaną działalność polityki społecznej*, *Polityka Społeczna* 2009, nr 11–12, s. 13–17.

⁶ Mówiąc o zdecentralizowanym finansowaniu mamy na myśli co do zasady brak możliwości wpływu przez jednostki samorządu terytorialnego na swoje dochody (ich wpływ, wielkość itp.).

rzony im zadania⁷. Istnieje jednak wątpliwość, czy w obecnej sytuacji wyższe transfery finansowe do budżetów jednostek samorządu terytorialnego na cele pomocy społecznej zbiegną się z ich dobrym (efektywnym) wykorzystaniem⁸.

2. Koszty zaniechania w polityce społecznej – omówienie

Przed zdefiniowaniem wyrażenia *koszty zaniechania* w polityce społecznej, przedstawione najpierw zostanie pojęcie *zaniechania*. Słownik języka polskiego określa je jako „powstrzymanie się od działania, które na podstawie określonej normy prawnej powinno było nastąpić”⁹. Zauważyć można, że zaniechanie opiera się na braku zaistnienia oczekiwanej czynności, zmiany rzeczywistości, co rodzi określone skutki. Biorąc pod uwagę przepisy kodeksu cywilnego dotyczące czynów niedozwolonych¹⁰ należy stwierdzić, że skutki zaniechania będące z nim przyczynowo związane powodują odpowiedzialność odszkodowawczą. Wskazuje to na możliwość określenia wysokości kosztów takiego zaniechania. Do takich kosztów powinny być zaliczone zarówno wartości rzeczywistych strat (*damnum emergens*), jak i oczekiwanych korzyści (*lucrum cessans*), po czym winna być od nich odliczona wysokość kosztów oszczędności wynikających z braku działania. Jest to bardzo ogólna i uniwersalna konstrukcja kosztów zaniechania, która może stanowić punkt wyjścia do szacowania tego typu wartości w różnych obszarach ludzkiej aktywności.

Pośród wielu ludzkich działalności znajduje się również polityka społeczna, co do której można podjąć próbę szacowania czy obliczania kosztów zaniechania. Koszty zaniechania w polityce społecznej można określić za A. Hryniewicką jako koszty nierozwiązanych problemów, czy inaczej kwestii społecznych. Stanowią one wydatki, jakie musi ponosić określona społeczność w związku z tym, że dane problemy społeczne nie zostały rozwiązane, lub też że nie zostały one odpowiednio wcześniej rozpoznane, co mogłoby obniżyć

⁷ K. Zamorska, op.cit., s. 37.

⁸ Por. S. Golinowska, *Wokół podstawowych wartości i zadań społecznych samorządu terytorialnego. Niezakończona debata?*, Polityka Społeczna 2009, nr 11–12, s. 5, A. Hryniewicka, *Badanie skuteczności, efektywności, trwałości, trafności, użyteczności*, w: *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*, red. A. Hryniewicka, J. Starega-Piasek, CRZL, Warszawa 2013, s. 89.

⁹ *Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/zaniechanie>, 28.06.2013.

¹⁰ Art. 415–449, Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (DzU 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

koszty skutków ich wystąpienia¹¹. Koszty te wpływają więc na efektywność lokalnego systemu pomocy społecznej lub – szerzej – polityki społecznej. Powinny być one brane pod uwagę w planowaniu lokalnej polityki społecznej, czyli także w ramach tworzenia i realizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych czy budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Zaniechanie i jego koszty w pomocy społecznej w ramach projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania” zostały określone na podstawie przedstawionych powyżej koncepcji i, ze względów praktycznych¹², zostały dodatkowo dookreślone. Poniższe opisy zostały wypracowane w ramach projektu i stanowią punkt wyjścia do dalszych badań. Należy przy tym pamiętać, że omawiany projekt jest pierwszym w Polsce przedsięwzięciem, o regionalnym zasięgu, mającym na celu opracowanie metody liczenia kosztów zaniechania w polityce społecznej. Wiąże się to z wieloma problemami zarówno natury metodologicznej, jak i praktycznej. Oba te aspekty wskazują, że jest to dopiero początek badań w tym obszarze.

Zaniechaniem jest brak rozwiązania lub nie zapobieżenie problemom społecznym, przy czym ważnym aspektem jest ich stopniowalność, ponieważ trudno jest osiągnąć całkowite rozwiązanie danej kwestii społecznej. Można natomiast odnośnie klienta pomocy społecznej mówić o usamodzielnieniu lub o braku potrzeby opieki nad nim, co odpowiada (w takim wypadku) rozwiązaniu problemu społecznego danego klienta. Zaniechanie w praktyce jest więc rozumiane jako brak działań prewencyjnych i aktywizujących¹³, które mają na celu rozwiązanie problemu klienta pomocy, a w przypadku gdy nie jest to możliwe, co najmniej prowadzą do niepogarszania się jego sytuacji. Działania te realizowane są przez podmioty samorządu terytorialnego w ramach pomocy społecznej przede wszystkim jako usługi społeczne¹⁴ i przyjmujemy, że mają one charakter nieobowiązkowy (fakultatywny).

¹¹ A. Hryniewicka, op.cit., s. 89.

¹² Celem była możliwość ich oszacowania biorąc pod uwagę obecne uwarunkowania instytucjonalno-prawne i dostępne materiały oraz dane statystyczne.

¹³ W projekcie przyjmujemy założenie, że działania prewencyjne i aktywizujące są bardziej skuteczne i efektywne niż interwencja. Interwencja nie prowadzi bowiem do polepszenia sytuacji jednostki, czyli nie prowadzi do usamodzielnienia się klienta pomocy społecznej.

¹⁴ Rozumiemy je jako usługi pomocy i integracji społecznej określone w projekcie realizowanym przy współfinansowaniu ze środków unijnych p.t. Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej. Por. *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, red. R. Szarfenberg, WRZOS, Warszawa 2011, s. 365.

Poniższy wzór jest podstawowym zapisem wskazującym na sposób szacowania kosztów zaniechania w pomocy społecznej.

$$KZ^T = S^T - E^T,$$

gdzie:

KZ^T – koszty zaniechania w roku T,

S^T – skumulowany koszt działań, które będą musiały być podjęte do roku T przy podjęciu przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku bazowym (tj. roku, na który planowany jest budżet) jedynie działań obowiązkowych, bez działań fakultatywnych,

E^T – skumulowany koszt działań w roku T przy podjęciu przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku bazowym zarówno działań obowiązkowych, jak i fakultatywnych.

Oba rodzaje kosztów (S^T i E^T) obliczane są w danej kwestii społecznej dla liczby świadczeniobiorców dla roku bazowego. Uwzględniane są zmiany tej liczby wynikające z rozwiązania danej kwestii społecznej, jednak pomijane są nowe osoby, u których w danym okresie pojawiła się analizowana kwestia społeczna. Można to zobrazować poniższym uproszczonym przykładem:

Jednostka samorządu terytorialnego X rozpoczęła ustalanie budżetu na rok 2014, przy czym w jednostce tej liczba bezrobotnych wynosiła 80 osób. Prognozuje się, że 35 osób z powyższych 80 osób znajdzie pracę w latach 2015–2017, natomiast w tym samym okresie do urzędu pracy zgłosi się 15 nowych osób, które utraciły pracę.

Koszt zaniechania (KZ) na rok 2017 obliczony będzie dla $80 - 35 = 45$ osób. Należy zaznaczyć jednocześnie, że KZ dla roku 2017 jest sumą KZ dla lat 2014, 2015, 2016 i 2017 z odpowiednim rozkładem liczby osób bezrobotnych dla każdego roku.

W tym miejscu warto podkreślić, że nierozwiązanie danego problemu społecznego rodzi skutki nie tylko ekonomiczne, ale również społeczne, psychologiczne, edukacyjne i inne, o czym będzie mowa dalej na przykładzie dwóch kwestii społecznych: sieroctwa i trudności w integracji cudzoziemców posiadających status uchodźcy albo ochronę uzupełniającą. Skutki te mogą też prowadzić w perspektywie lat do powstania nowych problemów społecznych, które generują kolejne koszty i zwiększają koszty zaniechania pierwszych możliwych i zastosowanych działań.

Szacowanie kosztów zaniechania powinno mieć znaczący wpływ na procesy decyzyjne jednostek samorządu terytorialnego. Wysoka przydatność takiego podejścia polega na wykazaniu w wartościach pieniężnych, że chwilowa oszczędność budżetowa będzie wymagała w przyszłości większej liczby nakładów od społeczności lokalnej¹⁵. Jest to bardzo ważne zważywszy na ograniczone zasoby i możliwości finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Podejście takie pozwala także wprowadzić postulowaną¹⁶, bardziej racjonalną politykę i planować z większą dokładnością aktywność w wybranych sprawach powierzonych samorządom terytorialnym.

3. Skutki społeczne i ekonomiczne wybranych problemów społecznych

Powyżej wspomniano, że nie rozwiązanie problemu społecznego powoduje skutki m.in. ekonomiczne. Należy przy tym zauważyć, że już samo istnienie wybranej kwestii społecznej wiąże się z określonymi następstwami. Dodatkowo brak działań zmierzających do rozwiązania albo nie pogłębiania się problemu może powodować kolejne konsekwencje, a one mogą prowadzić do wystąpienia w życiu jednostki nowych problemów społecznych uprawniających do pomocy społecznej. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁷ w art. 7 wymienia powody przyznawania pomocy społecznej. Można przyjąć, że jest to katalog najczęściej występujących problemów społecznych. Wśród nich znajduje się sieroctwo i trudności w integracji cudzoziemców posiadających status uchodźcy i ochronę uzupełniającą. Poniżej zostaną omówione konsekwencje w tych dwóch obszarach, które mogą generować koszty zaniechania.

¹⁵ Chodzi tutaj o sytuacje, kiedy zaniechanie generuje takie koszty.

¹⁶ *Samorządowa polityka społeczna*, red. A. Frąckiewicz-Wronka, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2002, s. 10.

¹⁷ Tekst jednolity: DzU 2009, nr 175 poz. 1362 z późn. zm.

3.1. Sieroctwo

W projekcie pojęcie *sieroctwo* zostało zdefiniowane jako: sieroctwo naturalne¹⁸ oraz sieroctwo społeczne w jego węższym znaczeniu¹⁹.

Niewypełnienie przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku zapewnienia sierotom opieki może wywołać szereg negatywnych, sprzężonych ze sobą konsekwencji. Jest to istotne zagadnienie, gdyż wystąpienie u danego dziecka zaburzenia pierwotnego może wywołać inne zaburzenie (wtórne), które z kolei doprowadza do nasilenia zaburzenia pierwotnego. W tej sytuacji cofnięcie (całkowite lub częściowe) czy zahamowanie tych trudności może wymagać zaangażowania kilkorga specjalistów, zorganizowania kosztownego i długookresowego wsparcia itp. Z tego powodu koszty działań na rzecz owego dziecka mogą z czasem znacznie wzrosnąć, co może doprowadzić w przyszłości do zwiększenia wydatków jednostki samorządu terytorialnego na działania wykonywane w ramach pomocy społecznej w obszarze „Sieroctwo”.

Należy podkreślić, że dzieci objęte pieczą zastępczą mogą posiadać problemy emocjonalne, braki edukacyjne itp. już w momencie przekazania ich do rodzinnej pieczy zastępczej czy placówki instytucjonalnej²⁰. Jest to konsekwencja tego, iż „rodziny, w których dochodzi do interwencji opiekuńczych, szczególnie tych polegających na odseparowaniu dziecka od rodziny, to rodziny o skumulowanych problemach”²¹. Szczególnie duże i skomplikowane problemy mogą posiadać dzieci z rodzin, w których dochodziło to aktów przemocy²².

¹⁸ Sytuacja, w której dziecko pozbawione zostaje opieki biologicznych rodziców z powodu ich śmierci. Zob. T.E. Olearczyk, *Sieroctwo i osamotnienie. Pedagogiczne problemy kryzysy współczesnej rodziny*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2007, s. 102.

¹⁹ „szczególny psychologiczny i społeczny stan, w jakim znalazło się dziecko, który charakteryzuje się pozbawieniem go opieki żyjących rodziców i przejściem tej opieki przez inne osoby lub instytucje, przy czym kontakt z rodzicami jest całkowicie zerwany lub nie ma znaczenia w życiu dziecka”. Zob. S. Badora, *Przeciw sieroctwu. Zapobieganie, opieka, pomoc instytucjonalna*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg 2009, s. 22.

²⁰ Ø. Christiansen, N. Anderssen, *From concerned to convinced reaching decisions about out-of-home care in Norwegian Child Welfare Services*, *Child & Family Social Work* 2010, Vol. 15 Issue 1.

²¹ M. Kolankiewicz, M. Rożen, *Dzieci poza rodziną*, w: *Dzieci się liczą. Informacje o stanie zagrożenia bezpieczeństwa i rozwoju dzieci w Polsce*, Dziecko Krzywdzone. Teoria. Badania. Praktyka 2011, nr 3 (36), s. 101.

²² F. Lamers-Winkelmana, A.M. Willemsen, M. Visser., *Adverse Childhood Experiences of referred children exposed to Intimate Partner Violence: Consequences for their wellbeing*, *Child Abuse & Neglect* 2012, Vol. 36 Issue 2.

Ze względu na to, że konsekwencje przekazania do adopcji oraz przebywania w pieczy zastępczej mogą wywołać bardzo skomplikowane i niejednokrotnie powiązane ze sobą następstwa, stworzono cztery kategorie grupy następstw. Są to następstwa²³:

1. fizjologiczne, m.in.: niedożywienie, nietrzymanie moczu, zaburzenia snu, ogólne pogorszenie stanu zdrowia fizycznego, ogólne pogorszenie stanu zdrowia umysłowego;
2. psychiczno-emocjonalne, m.in.: szeroko pojęte problemy emocjonalne, trudności z zaufaniem wobec innych osób (w szczególności dorosłych), słabo rozwinięta empatia, depresja, myśli i próby samobójcze, nierozwiązane problemy emocjonalne/uczucia (*unresolved feelings*) po odebraniu z domu, poczucie wstydu, poczucie stygmatyzacji;
3. społeczne, np. trudności w rozumieniu relacji międzyludzkich;
4. edukacyjne, m.in.: opóźnienia w nauce, dysleksja rozwojowa, dyskalculia, dyspraksja.

Pojawienie się nowych problemów społecznych (bez rozróżniania na wiek wychowanka jako konsekwencji zaniechania działań przez jednostkę samorządu terytorialnego zostały podsumowane w tabeli 1.

Tabela 1

Potencjalne skutki trudności w obszarze „Sieroctwo”

Obszar powiązany z „Sieroctwem”		Możliwy skutek w postaci innego problemu społecznego		
		rok	4 lata	7 lat
1.	Ubóstwo	X		X
2.	Sieroctwo		X	X
3.	Bezdomność	X	X	X
4.	Bezrobocie	X	X	X
5.	Niepełnosprawność			
6.	Długotrwała lub ciężka choroba		X	X

²³ Lista wymienionych wyżej potencjalnych konsekwencji została sporządzona w ramach projektu przez S. Timoszuk. Część następstw opracowano na podstawie literatury polskiej i zagranicznej, m.in.: M. Becker, N. Jordan, R. Larsen, *Behavioral Health Service Use and Costs Among Children in Foster Care*, Child Welfare 2006, Vol. 85 Issue 3, K. Winter, *The perspectives of young children in care about their circumstances and implications for social work practice*, Child & Family Social Work 2010, Vol. 15 Issue 2, A. Mielczarek, *Opinie pracowników socjalnych o wychowaniu dzieci w rodzinach zastępczych*, Praca Socjalna 2008, nr 5, S. Badora, op.cit., T.E. Olearczyk, op.cit.; część zaś na podstawie rozmów z praktykami oraz analiz własnych badacza.

Obszar powiązany z „Sieroctwem”		Możliwy skutek w postaci innego problemu społecznego		
		rok	4 lata	7 lat
7.	Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych	X	X	X
8.	Trudności w integracji cudzoziemców			
9.	Trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego		X	X
10.	Alkoholizm lub narkomania	X	X	X

Źródło: opracowanie S. Timoszuk.

Trudności w integracji cudzoziemców posiadających status uchodźcy albo ochronę uzupełniającą

Trudności w integracji cudzoziemców posiadających status uchodźcy albo ochronę uzupełniającą (dalej trudności w integracji cudzoziemców) powodują następstwa społeczne i ekonomiczne zarówno dla samych cudzoziemców, jak i społeczeństwa, w szczególności społeczności lokalnych ich przyjmujących. Biorąc pod uwagę polskie ustawodawstwo w zakresie integracji cudzoziemców trudno mówić o kosztach zaniechania działań w znaczeniu braku działań, ponieważ są one wszystkie obowiązkowe, choć niekiedy działania te są nieostro określone²⁴. Można więc koszty zaniechania szacować na podstawie skuteczności aktywności w pomocy integracyjnej lub poszczególnych jej działań. Przykładowo w przypadku, gdy pomoc integracyjna nie nastąpiła lub jest źle dostosowana do potrzeb cudzoziemców bądź jest zbyt krótkotrwała czy nieskuteczna, można mówić o konsekwencjach natury psychologicznej, społecznej lub ekonomicznej. Cudzoziemcy ci w większym stopniu są narażeni na popadanie w alkoholizm czy narkomanię, a także częściej podlegają marginalizacji czy zamykaniu się jedynie we własnej grupie etnicznej lub narodowościowej prowadzącym nierzadko do ich gettoizacji. W takich przypadkach można się również spotkać z kultywowaniem wyuczzonej bezradności i postaw roszczeniowych.

Dodatkowo osoby te mają większe problemy ze znalezieniem pracy, co w przeważających przypadkach skutkuje bezrobociem, ubóstwem, bezdomnością czy łamaniem prawa państwa przyjmującego. Pierwsze z trzech potencjalnych skutków w dużym stopniu nie są tylko następstwem braku lub niewystar-

²⁴ W przypadku trudności w integracji cudzoziemców powiat ma obowiązek pomóc cudzoziemcowi, a na wniosek uchodźcy czy osoby objętej statusem ochrony uzupełniającej starosta udziela pomocy w formie indywidualnego programu integracji. Jest to zadanie zlecone powiatowi.

czającej integracji, lecz często współwystępują już w trakcie udzielania pomocy integracyjnej. Badania wskazują na szczególnie znaczne niebezpieczeństwo bezdomności i ubóstwa cudzoziemców po zakończeniu Indywidualnego Programu Integracji²⁵. Oceniono, że bezdomnych jest od 20% do 30% cudzoziemców. Związane jest to z faktem, że prócz zakończeniem wsparcia w postaci świadczenia pieniężnego w ramach Indywidualnego Programu Integracji, cudzoziemcy ci doświadczają niemożliwości znalezienia pracy, która pozwalałaby na utrzymanie rodziny cudzoziemskiej (często w związku z brakiem wystarczających umiejętności językowych czy obaw polskich pracodawców).

Warto też pamiętać, że cudzoziemcy posiadający status uchodźcy albo ochronę uzupełniającą są na równi z obywatelami polskimi uprawnieni do pomocy społecznej, stąd też jak najlepsza integracja²⁶ tych osób może znacznie wpływać na obniżenie wysokości pomocy społecznej udzielanej im w rezultacie problemów społecznych, które mogą się u nich pojawić w wyniku zaniechania odpowiednich działań wobec tej grupy osób. Kosztem niepełnej integracji cudzoziemca jest więc konieczność objęcia go pomocą społeczną z powodu innych ryzyk, co najczęściej powoduje obciążenie dla budżetu danej gminy, której mieszkańcem jest ta osoba.

Tabela 2

Potencjalne skutki trudności w integracji cudzoziemców

Obszary powiązane z „Trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy albo ochronę uzupełniającą”		Możliwy skutek w postaci innego problemu społecznego		
		rok	4 lata	7 lat
1.	Ubóstwo	X	X	X
2.	Sieroctwo		X	X
3.	Bezdomność	X	X	X
4.	Bezrobocie	X	X	X
5.	Niepełnosprawność		X	X
6.	Długotrwała lub ciężka choroba		X	X
7.	Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych		X	X
8.	Trudności w integracji cudzoziemców	X	X	X
9.	Trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu			

²⁵ K. Wysińska, N. Ryabińska, *Bezdomność uchodźców w Polsce – wyniki badania pilotażowego*, ISP, Warszawa 2010, s. 7.

²⁶ Na poziom integracji cudzoziemców wskazuje umiejętność posługiwania się językiem polskim, posiadanie wynikające z pracy źródła utrzymania oraz miejsce zamieszkania. Istnieją także inne miary integracji, w projekcie przyjęliśmy powyższą.

	Obszary powiązane z „Trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy albo ochronę uzupełniającą”	Możliwy skutek w postaci innego problemu społecznego		
		rok	4 lata	7 lat
	z zakładu karnego			
10.	Alkoholizm lub narkomania	X	X	X

Źródło: opracowanie K. Majdzińska.

Podsumowanie

Ograniczone zasoby finansowe, jak i coraz liczniejsze i bardziej dynamiczne zmiany zachodzące w społeczeństwie, wymagają na decydentach prowadzenia bardziej racjonalnej polityki, również polityki społecznej. W takiej sytuacji pomocną może się okazać koncepcja oraz szacowanie kosztów zaniechania, która pokazuje wartość niepodjęcia wybranego działania w przyszłości. Kalkulacja taka wskazuje bowiem na obszary, które nie tylko ze względów społecznych, ale również ekonomicznych, powinny być uwzględnione w działaniach jednostek samorządu terytorialnego. Podejście takie dodatkowo wpisuje się w przejście od polityki społecznej odpowiadającej bieżącym problemom, które są w doraźny sposób łagodzone, w kierunku polityki społecznej opartej o długofalowe plany i strategie, które prowadzą do zrównoważonego rozwoju.

Koncepcja ta może stać się ważnym elementem w wyborze sposobu zmiany prowadzenia polityki społecznej. Konieczność takiej zmiany była wskazywana niejednokrotnie. Biorąc zaś pod uwagę szerszy kontekst (np. przemiany demograficzne ludności w poszczególnych państwach) można zauważyć, że w najbliższym czasie nie można się spodziewać większych wpływów finansowych do budżetów państwa i jednostek samorządu terytorialnego, gdy równocześnie przed polityką społeczną stają nowe wyzwania czy problemy społeczne obejmujące coraz większą liczbę osób. W takiej sytuacji, naszym zdaniem, niezmiernie ważna będzie wiedza dotycząca kosztów zaniechania, która może wspomagać podejmowanie lepszych decyzji w zakresie planowania i realizowania polityki społecznej.

**CALCULATING NONFEASANCE COST AS A PART OF THE PLANNING
PROCESS OF SOCIAL POLICY AT LOCAL GOVERNMENT LEVEL****Summary**

This paper explores the need for the method as well as for the tool for calculating the nonfeasance cost, i.a. cost analysis of consequences regarding insufficient activation and support service provision in social policy at local level. Rationale of developing it has been provided. Next, the definitions of nonfeasance cost were presented and the authors' definition was formed. Taking it into account, the possible consequences of insufficient activation and support service provision was analysed for two social areas: foster care and difficulties in foreigners' integration (refugees and persons with subsidiary protection). The paper proposes innovative way of calculating costs of social problems on the local level. The findings emphasize the importance of acknowledging the urgent need for exploring this field of research and providing a new tool for public social services.

Translated by Karolina Majdzińska and Sylwia Timoszuk