

Cezary Miżejewski

***Budżet pomocy społecznej, ze szczególnym
uwzględnieniem zadań samorządów gminnych***



Ekspertyza została przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną” współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej

Spis treści

Wstęp	3
I. Klasyfikacja wydatków budżetowych pomocy społecznej - problemy metodologiczne.....	3
II. Wydatki budżetu państwa na pomoc społeczną	8
III. Dochody i wydatki budżetów samorządowych w zakresie pomocy społecznej	11
III.1. Gminy	11
III.2. Miasta na prawach powiatu	13
III.3. Powiaty	14
III.4. Województwa	16
III.5. Wydatki samorządowe na pomoc społeczną - podsumowanie.....	17
III. Ile rzeczywiście wydajemy na działania pomocy społecznej w gminach	18
III.1. Świadczenia pieniężne.....	19
III.2. Świadczenia rzeczowe/w naturze	20
III.3. Usługi opiekuńcze.....	21
III.4. Wsparcie rodziny.....	21
III.5. Ośrodki pomocy społecznej	22
III.6. Wydatki na aktywną integrację.....	23
IV. Podsumowanie i rekomendacje	23

Wstęp

Poniższa ekspertyza stanowi pierwszą próbę całościowej analizy budżetu pomocy społecznej ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu działań gminnych, adresowanych do rodzin i osób. Dotychczas trudno znaleźć opracowanie w takim ujęciu. W dostępnych publikacjach dokonywano analiz budżetu polityki społecznej lub łączono wydatki świadczeń rodzinnych i pomocy społecznej. Dlatego jest to próba pierwszej „przymiarki” do dalszych poważniejszych analiz, i bardziej wskazuje na potrzebę dalszych poszukiwań, niż wyciągania wniosków na tym etapie. Niemniej, niektóre obliczenia, zakładając że nie popełniono błędów, prowadzą do zaskakujących odkryć w obszarze finansowania pomocy społecznej. Całość została oparta na raporcie z wykonania budżetu za 2013 rok.

W publikacji przedstawiono uwarunkowania wynikające z metodologii liczenia kosztów budżetowych według różnych dokumentów i przepisów. Następnie omówione zostały wydatki budżetu państwa według działów i części, wskazując podstawowe elementy wspierane przez państwo. Kolejnym wątkiem jest omówienie dochodów i wydatków budżetów samorządowych wraz z próbą ich podsumowania w podziale na dochody własne i dotacje rządowe. Zaproponowano więc szacunkowe obliczenia podstawowych wydatków na pomoc społeczną w gminach. Wybór tej jednostki samorządu terytorialnego przyjęto z uwagi na fakt, iż tam znajduje się podstawowa część zadań merytorycznych i finansowych pomocy społecznej w Polsce.

Nie ma wątpliwości, że jest to bardziej próba przybliżenia kwestii, niż kompletna już analiza, która powinna zostać zweryfikowana o nowe źródła i dyskusję metodologiczną.

I. Klasyfikacja wydatków budżetowych pomocy społecznej - problemy metodologiczne

Problem z liczeniem wydatków przeznaczonych na pomoc społeczną istnieje od początku okresu transformacji, podobnie jak z określeniem, czym jest pomoc społeczna. Od 1990 r. aż do budżetu na 2004 rok w klasyfikacji budżetowej funkcjonował Dział 86 Opieka społeczna. Obejmował on: domy pomocy społecznej, zasiłki i pomoc w naturze, wojewódzkie zespoły pomocy społecznej, terenowe ośrodki pomocy społecznej, stowarzyszenia opieki społecznej,

fundusz pracy, pozostałą działalność i gospodarstwa pomocnicze. W 1999 r. do działu włączono również m.in. zasiłki rodzinne¹. W 2000 r. dział otrzymał nową numerację 853 z dotychczasową nazwą „Opieka społeczna”, obejmując jednak cały zakres - od klasycznej pomocy społecznej, poprzez urzędy pracy (powiatowe i wojewódzkie), Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Państwowy Fundusz Kombatantów, etc.

Nowy, obowiązujący do dziś, system klasyfikacji budżetowej wszedł w życie wraz z budżetem 2004 roku². Obecny system, poza odejściem od pojęcia „opieki społecznej” na rzecz „pomocy społecznej”, podzielił dotychczasowe wydatki na dwa działy:

- Dział 852 - Pomoc społeczna;
- Dział 853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej;

Trudno byłoby jednak mówić o jakimś logicznym wyodrębnieniu tego co rozumiemy pod pojęciem pomocy społecznej.

Podstawowy „Dział 852 Pomoc społeczna” składa się z przedstawionych poniżej rozdziałów³:

Tab.1. Klasyfikacja budżetowa Działu 852

Rozdział	Uwagi z klasyfikacji budżetowej
85201 Placówki opiekuńczo-wychowawcze	W rozdziale tym poza wydatkami związanymi z działalnością placówek opiekuńczo-wychowawczych ujmuje się wydatki na usamodzielnienie osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze, schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze i ośrodki szkolno-wychowawcze oraz na kontynuowanie nauki przez te osoby;
85202 Domy pomocy społecznej;	
85203 Ośrodki wsparcia;	

¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1998 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów (Dz. U. 1998 nr 161 poz. 1081)

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. 2003 nr 68 poz. 634). Jeszcze w 2003 § 7 rozporządzenia przewidywał, że w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2003 r. dział „853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” otrzymuje brzmienie „853 Opieka społeczna”; zaś rozdziały wyodrębnione w dziale „852 Pomoc społeczna” zaliczane są do działu „853 Opieka społeczna”, a pierwsze trzy cyfry w tych rozdziałach otrzymują oznaczenie 853.

³ Klasyfikacja według obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 7 lutego 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. 2014, poz. 1053).

85204 Rodziny zastępcze	W rozdziale tym ujmuje się także wydatki na rodzinne domy dziecka oraz na koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887 i Nr 288, poz. 1690);
85205 Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.	W rozdziale tym ujmuje się wydatki na realizację zadań, o których mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493, z późn. zm.);
85206 Wspieranie rodziny	W rozdziale tym ujmuje się wydatki na wspieranie rodziny, zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, m.in. na asystentów rodziny i rodziny wspierające oraz placówki wsparcia dziennego;
85212 Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego.	W rozdziale tym ujmuje się wydatki na: realizację świadczeń rodzinnych na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego za osoby otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych. W rozdziale tym ujmuje się również wydatki na realizację świadczenia z funduszu alimentacyjnego na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2007 r., Nr 192, poz. 1378 z późn. zm.). Rozdział ten obejmuje również rozliczenia z tytułu zaliczki alimentacyjnej dokonywane po dniu 30 września 2008 r.
85213 Składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej, niektóre świadczenia rodzinne oraz za osoby uczestniczące w zajęciach w centrum integracji społecznej;	
85214 Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.	W rozdziale tym ujmuje się zasiłki, z wyłączeniem zasiłków stałych, i pomoc w naturze oraz wydatki na opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny.
85215 Dodatki mieszkaniowe;	

85216 Zasiłki stałe;	
85219 Ośrodki pomocy społecznej	W rozdziale tym ujmuje się również wynagrodzenia za sprawowanie opieki, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.).
85220 Jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i ośrodki interwencji kryzysowej;	
85226 Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze;	W rozdziale tym ujmuje się wydatki związane z prowadzeniem ośrodków adopcyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.
85228 Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze;	
85231 Pomoc dla cudzoziemców.	W rozdziale tym ujmuje się m.in. wydatki na pomoc dla cudzoziemców, o których mowa w art. 5 pkt 2 lit. b i art. 5a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, oraz dla cudzoziemców posiadających status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, o których mowa w art. 5 pkt 2 lit. a tej ustawy, a także wydatki na pomoc socjalną dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej.
85278 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych;	
85279 Pomoc zagraniczna	Rozdział ten obejmuje wydatki na pomoc zagraniczną, w szczególności dla państw rozwijających się, oraz pomoc humanitarną;
85280 Działalność badawczo-rozwojowa;	
85293 Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych;	
85294 Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze;	
85295 Pozostała działalność.	

Do „działu 853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej”, przeniesiono wydatki powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy, fundusze celowe (Fundusz Pracy i PFRON).

Oczywiście z punktu widzenia „czystej” pomocy społecznej, są to inne zadania, lecz warto pamiętać, iż w istocie często stanowią one część zadań ośrodków pomocy społecznej.

W „**Dziale 853: Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej**”, z perspektywy pomocy społecznej ważne są rozdziały:

- **85334** Pomoc dla repatriantów;
- **85378** Usuwanie skutków klęsk żywiołowych;

W **Dziale 854** - Edukacyjna opieka wychowawcza istotny jest rozdział:

- **85406** Poradnie specjalistyczne;
- **85415** Pomoc materialna dla uczniów;
- **85418** Przeciwdziałanie i ograniczanie skutków patologii społecznej.

W **Dziale 851** - Ochrona zdrowia istotne są rozdziały:

- **85153** Zwalczanie narkomanii;
- **85154** Przeciwdziałanie alkoholizmowi.

To tylko niektóre z rozdziałów budżetowych ośrodka pomocy społecznej, spotykanych w konkretnych budżetach gminnych. Wynikają one z prostego przełożenia zadań ustawowych, przekazanych do realizacji jednostkom pomocy społecznej w tym m.in.:

- Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;
- Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;
- Ustawy z dnia 28 listopada 2003 o świadczeniach rodzinnych;
- Ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów;
- Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie
- Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
- Ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego.

Niektóre zadania w ramach ustaw krzyżują się, i tak m.in. trudno rozdzielić zadania z ustaw o pomocy społecznej, wspieraniu rodziny czy też przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Tak samo wewnątrz ustawy o pomocy społecznej krzyżują się różne zadania wobec różnych grup. Trzeba mieć też świadomość, że pod mało mówiącymi nazwami księgowane są ważne działania, np. w rozdziale „85295 pozostała działalność”, mieszczą się wydatki programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania. W tym samym rozdziale, lub

analogicznym 85395, mieszczą się często wydatki na aktywną integrację w związku z realizacją Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Warto też zwrócić uwagę, że wielokrotnie rozdziały łączą wewnątrz obie grupy wydatków np. rozdział 85214 obejmuje zasiłki okresowe i celowe oraz pomoc w naturze, ale również składki na ubezpieczenie społeczne za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny. Nie uwzględnianie powyższych uwarunkowań niewątpliwie utrudnia rzeczywiste rozeznanie co do całości, jak i poszczególnych, wydatków.

Osobną bazą są dane zbierane za pośrednictwem formularza MPiPS-03⁴ realizowane na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej. Dane te gromadzone są według nieco innej metodologii niż dane budżetowe, co również utrudnia porównywanie obu zbiorów. Podstawowe różnice polegają na innym zdefiniowaniu rodzajów wydatków w tym wyodrębnieniu zasiłków celowych, podczas gdy w klasyfikacji budżetowej mamy do czynienia z łącznym rozliczaniem. Podobna sytuacja dotyczy pomocy w naturze.

Najważniejszą różnicą jest fakt, iż MPiPS-03 dokonuje podziału na gminy i powiaty, zaś klasyfikacje budżetowe rozróżniają ponadto powiaty grodzkie (miasta na prawach powiatu) łączące zadania gminne i powiatowe.

II. Wydatki budżetu państwa na pomoc społeczną

Jak już wyżej wspomniano, obliczenia podane w niniejszym dokumencie opierać się będą na wykonaniu budżetu z roku 2013⁵. Gdybyśmy spojrzeli globalnie, to wydatki związane z „działem 852 Pomoc społeczna” stanowiły kwotę **14.250.935.000 zł**, czyli 4,43% wydatków budżetowych państwa.

Z kwoty tej aż **14.157.097.000 zł** zostało wydatkowanych za pośrednictwem budżetów wojewodów. W wykonaniu budżetów wojewodów mieszczą się również wydatki umieszczone

⁴ Obecnie na rok 2014 obowiązuje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014 (Dz. U. z 2014 poz. 415)

⁵<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>

początkowo w rezerwach celowych⁶. Rezerwy celowe znajdujące się w dyspozycji Ministra Finansów zgodnie z przepisami o finansach publicznych tworzone są na:

- wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej;
- wydatki, których realizacja jest uwarunkowana zaciągnięciem kredytu w międzynarodowej instytucji finansowej lub pozyskaniem środków z innych źródeł;
- wydatki związane z realizacją programów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Faktycznie dotyczą one wydatków, co do których nie uchwalono przepisów, bądź są trudne do oszacowania, lub istnieje prawdopodobieństwo nie wydatkowania wszystkich środków. Tym samym, pozostawanie środków budżetowych w rezerwie celowej, służyć ma dyscyplinowaniu wydatków, które są przekazywane dopiero na umotywowany wniosek.

Ponadto, w budżetach poszczególnych części będących w dyspozycji urzędów centralnych (ministerstwa) wydatkowano kwotę **93.838.000 zł.** według następujących zadań:

Tab. 2. Wydatki na pomoc społeczną realizowane przez resorty - części budżetowe (wykonanie za 2013) w zł.

Części budżetowe	Rozdział Działu 852	Nazwa rozdziału	Kwota
Część 34 Rozwój Regionalny	85217	Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej	1.988.000
Część 42 Sprawy wewnętrzne	85231	Pomoc dla cudzoziemców	51.755.000
Część 44 Zabezpieczenie społeczne	85205	Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie	2.917.000
	85295	Pozostała działalność	29.274.000
Część 63	85204	Rodziny zastępcze	7.396.000

⁶ Np. dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej oraz na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej (w tym zasiłki stałe) - 772 mln (wydatkowana w kwocie 771,9 mln), środki na realizację programu wieloletniego "Pomoc państwa w zakresie dożywiania" - 200 mln (wydatkowana w całości), środki na finansowanie lub dofinansowanie zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie - 3,3 mln (wydatkowana w całości, czy środki na uzupełnienie dotacji celowych na realizację świadczeń rodzinnych (w tym na wypłatę świadczenia pielęgnacyjnego) i świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia rodzinne - 730 mln (z czego wykonano 643,7 mln).

Rodzina	85295	Pozostała działalność	508.000
---------	-------	-----------------------	---------

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa w 2013 r.

Oczywiście zasadnicze znaczenie ma kwota **14.157.097.000 zł** wydatkowana za pośrednictwem budżetów wojewodów.

Tab. 3. Wydatki budżetowe w budżetach wojewodów (wykonanie za 2013) w zł.

Rozdz.	Nazwa rozdziału	Wykonanie w zł.	Uwagi w stosunku do planu
85201	Placówki opiekuńczo wychowawcze	3.430.000	Wzrost ze 187.000
85202	Domy pomocy społecznej	930.015.000	Niewielki wzrost
85203	Ośrodki wsparcia	350.304.000	Niewielki wzrost
85204	Rodziny zastępcze	8.419.000	Wzrost ze 118.000
85205	Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie	16 024.000	Niewielki wzrost
85206	Wspieranie rodziny	44 214.000	Nie planowano
85212	Świadczenia rodzinne, świadczenia alimentacyjne	9.481.170.000	Spadek o ok. 200 mln.
85213	Składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za niektóre osoby	110 272.000	Niewielki wzrost
85214	Zasiłki i pomoc w naturze	986.727.000	Wzrost z 466 mln.
85216	Zasiłki stałe	856.005.000	Wzrost
85218	Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie	1.746.000	Nie planowano
85219	Ośrodki Pomocy Społecznej	492.695.000	Niewielki wzrost
85220	Jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i ośrodki interwencji kryzysowej	789.000	Wzrost ze 170 tys.
85226	Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze	28.176.000	Wzrost z 21 mln
85228	Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze	77.740.000	Niewielki wzrost
85231	Pomoc dla cudzoziemców	1.990.000	Spadek z 2,6 mln
85278	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	23.162.000	Nie planowano

85295	Pozostała działalność	742.973.000 ⁷	Wzrost z planowanej kwoty 355 mln
-------	-----------------------	--------------------------	-----------------------------------

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa w 2013 r.

Widoczny jest wyraźny podział na świadczenia rodzinne i szeroko rozumianą pomoc społeczną. Po wydzieleniu świadczeń rodzinnych, zaangażowanie budżetu państwa na szeroko rozumianą pomoc społeczną wyniosło **4.769.765.000 zł**, z czego blisko dwa miliardy (1.952.549.000 zł) stanowi wsparcie finansowania świadczeń pieniężnych (Rozdziały 85214 i 85216)

III. Dochody i wydatki budżetów samorządowych w zakresie pomocy społecznej

Do zaangażowania budżetu państwa należy dodać finanse jednostek samorządu terytorialnego. Oczywiście budżet państwa obejmuje wszystkie szczeble samorządu, co oznacza, iż na poziomie uproszczonej analizy, bez wglądu w bardziej szczegółowe dane, porównania mogą mieć pewien margines błędu, odnośnie przypisania konkretnych wydatków. Ponadto, porównanie budżetów JST z wydatkami ze sprawozdania MPiPS-03 jest utrudnione, ponieważ w sprawozdaniu budżetowym stosuje się inną metodologię zbierania danych. MPiPS-03 zawiera dane o gminach i powiatach, a sprawozdanie budżetowe uwzględnia również podział na powiaty grodzkie i ziemskie.

III.1. Gminy

⁷ W kwocie tej mieszczą się m.in. wydatki programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w wysokości 350 mln zł w budżetach wojewodów i rezerwy celowej 200 mln zł, która rozliczona została ostatecznie w budżetach wojewodów (łącznie to 550 mln zł). Tymczasem według sprawozdania z programu wynika, że dotacja budżetu wyniosła 553.301.000 zł. Jak zapisano: „Różnica w poziomie wykonania Programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w 2013 r. w stosunku do prezentowanego w Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. (w kwocie 553 331 tys. zł), wynika z odrębnych sposobów zbierania danych”. Por. Uchwała nr 141 Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie przyjęcia rocznego sprawozdania z realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” za rok 2013 (M.P. z 2014 r. poz. 670), s. 7.

Przyglądając się budżetowi pomocy społecznej należy pamiętać zarówno o stronie dochodowej, jak i wydatkowej.

W 2013 r. dochody gmin wyniosły 80 mld zł, zaś wydatki - 79,4 mld zł. Analizując stronę dochodową należy wskazać, iż dochody własne (podatki, opłaty lokalne, etc.) wyniosły 38,5 mld (48,2% dochodów), dotacje 16,7 mld. zł (20,9%), subwencja ogólna 24,7 mld zł (31%, w jej kwocie najważniejszą kwotę stanowi część oświatowa).

Dla nas istotne w tym przypadku są dotacje, na które składają się:

- dotacje celowe - 13,1 mld zł (w tym 8,7 mld na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, oraz 3,5 mld zł na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych gmin);
- dotacje przekazane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz płatności z budżetu środków europejskich - 3,5 mld zł.

W przypadku dotacji celowych związanych z „działem 852 Pomoc społeczna” przeznaczono:

- **7.762.473.000 zł na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej⁸** co stanowiło 88% dotacji na zadania zlecone. Były to wydatki przeznaczone na wypłatę świadczeń rodzinnych (dodatki i zapomogi z tytułu urodzenia dziecka), świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz na opłacenie składek na ubezpieczenia rentowe i emerytalne, dofinansowanie wypłat przez gminy zasiłków stałych i okresowych, usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, a także pomoc w usuwaniu skutków klęsk żywiołowych na wypłatę zasiłków celowych dla poszkodowanych.
- **2.060.242.000 zł na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych** (68,4% dotacji na zadania własne). Środki te były przeznaczone na wypłatę zasiłków i udzielanie pomocy w naturze oraz na opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania

⁸ Były to następujące zadania:

- finansowanie pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali zgodę na pobyt tolerowany na terytorium RP lub są ofiarami handlu ludźmi;
- prowadzenie i rozwój środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- realizacja świadczeń rodzinnych i świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego;
- opłacanie składek na ubezpieczenia zdrowotne za osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne, za osoby pobierające zasiłek stały, objęte indywidualnym programem zatrudnienia socjalnego oraz realizujące kontrakt socjalny, niepodlegające obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu;
- organizowanie i finansowanie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny, zasiłki stałe, a także na prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej.

- W przypadku dotacji na zadania w ramach programów UE z kwoty 3,5 mld. zł na „dział 852 Pomoc społeczna” wydatkowano **112.778.000 zł**, zaś na „dział 853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” - 333.745.000 zł.⁹ Ponadto uzyskano **4.500.000 zł** w ramach porozumienia z administracją rządową w związku z realizacją zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

łącznie **gminy uzyskały 10.131.929.000 zł dochodów związanych z pomocą społeczną**, co w 2013 roku stanowiło 12,7% ogółu dochodów gminnych.

W 2013 r. gminy wydatkowały 79,4 mld zł, z tego w „dziale 852 Pomoc społeczna” - **13.045.300.000 zł**, co stanowiło 16,4% wydatków.

W nakładach gmin w dziale „Pomoc społeczna” 74,8% wydatków stanowiły świadczenia społeczne, a 10,7% (1.579.870.000 zł) wynagrodzenia osobowe pracowników. Wynagrodzenia w dziale „Pomoc społeczna” stanowiły 6,1% wydatków na wynagrodzenia pracowników w gminach. Można tym samym przypuszczać, iż **gminy w stosunku do otrzymanej dotacji zwiększyły nakłady z własnych budżetów o kwotę 2.913.371.000 zł.**

III.2. Miasta na prawach powiatu

W 2013 r. miasta na prawach powiatu zrealizowały dochody w wysokości 64,2 mld zł, z czego 40 mld stanowiły dochody własne (62,4%), subwencja ogólna - 13,5 mld, a dotacje 10,6 mld zł, z czego:

- 4,6 mld zł przekazane były w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich;
- 3,7 mld zł przeznaczone były na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej;
- 1,4 mld zł na zadania własne.

W ramach dotacji na pomoc społeczną w zakresie działu 852 przeznaczono kwotę:

⁹ Zaznaczam tę kwotę bowiem niektóre gminy księgowały wydatki na projekty europejskie w pomocy społecznej nie w dziale 852 ale w dziale 853.

- **2.265.379.000 zł** - na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, co stanowiło 96,5% ogółu dotacji na zadania zlecone. Dotacje te przeznaczone zostały przede wszystkim na: wypłatę świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, na działalność ośrodków wsparcia oraz pozostałą działalność;
- **1.131.677.000 zł** - na zadania własne, w tym **943.466.000 zł** o charakterze gminnym, czyli ponad 68% dotacji na zadania gminne, oraz **188.211.000 zł** na zadania własne o charakterze powiatowym, co stanowiło ponad 47% dotacji na zadania powiatowe.
Dotacje na zadania gminne w dziale „Pomoc społeczna” przeznaczone zostały przede wszystkim na wypłatę zasiłków stałych, wypłatę zasiłków i pomocy w naturze, opłatę składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, a także na prowadzenie działalności domów pomocy społecznej.
Dotacje w dziale „Pomoc społeczna” na zadania powiatowe przeznaczone były w 98,2% na utrzymanie ponadgminnych domów pomocy społecznej.
- W przypadku dotacji na zadania w ramach programów UE w „dziale 852 Pomoc społeczna” uzyskano kwotę **63.213.000 zł**. Ponadto na podstawie porozumień z administracją rządową uzyskano ok. 2.675.000 zł.

łącznie w Dziale 852 w 2013 r. **miasta na prawach powiatu uzyskały dochody w wysokości 3.939.885.000 zł.**

Wydatki miast na prawach powiatu w 2013 r. zostały zrealizowane w wysokości 64,9 mld zł, z czego w dziale „Pomoc społeczna” wyniosły **6.981.659.000 zł**. 54,9% wydatków dotyczyło świadczeń społecznych na rzecz osób fizycznych w formie zasiłków i pomocy w naturze oraz zasiłków stałych. Wynagrodzenia stanowiły kwotę 1.430.154.000 zł (co stanowi 7,7% wydatków na wynagrodzenia w powiatach grodzkich).

III.3. Powiaty

W 2013 r. powiaty zrealizowały dochody ogółem w wysokości 23 mld. zł. z czego 6,8 mld stanowiły dochody własne, 10,2 mld subwencja ogólna oraz dotacje w wysokości 5,9 mld zł, z czego:

- 4,8 mld zł dotacje celowe (w tym: 2,7 mld zł na zadania zlecone w ramach administracji rządowej, 1,2 mld zł na zadania własne);
- 1,0 mld zł - dotacje przekazane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich;

W ramach dotacji na pomoc społeczną w zakresie działu 852 przeznaczono kwotę:

- **93.494.000 zł** na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej¹⁰, w tym ośrodki wsparcia;
- **750.309.000 zł** na zadania własne powiatów. Dotacje na zadania bieżące w tym dziale wynosiły 746.720.000 zł i przeznaczone zostały głównie na utrzymanie domów pomocy społecznej. Powiaty otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na pensjonariuszy, którzy zostali przyjęci do domów pomocy społecznej przed dniem 1 stycznia 2004 r. lub na podstawie skierowań wystawionych przed tym dniem. Z powyższej kwoty finansowane są również zadania powiatów związane ze wspieraniem rodzin zastępczych, w tym także rodzinne domy dziecka oraz działania wykonywane przez koordynatorów pieczy zastępczej;
- **173.381.000. zł** na zadania realizowane na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (placówki opiekuńczo-wychowawcze, rodziny zastępcze);
- **12.472.000 zł** z funduszy celowych dla domów pomocy społecznej.

W zakresie dotacji przekazanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich wydatkowano kwotę **64.301.000 zł**, którą przeznaczono między innymi na działalność: powiatowych centrów pomocy rodzinie, domów pomocy społecznej oraz pozostałą działalność.

łącznie dochody pomocy społecznej na poziomie powiatów w 2013 r. wyniosły 2.171.087.000 zł.

¹⁰ Były to następujące zadania:

- prowadzenie ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- finansowanie zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne za cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą;
- finansowanie świadczeń z pomocy społecznej cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium RP;
- finansowanie bieżącej działalności powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Wydatki powiatów w 2013 r. według wykonania wyniosły 22,9 mld zł, z tego wydatki w „dziale 852 Pomoc społeczną wyniosły: **3.394.307.000 zł**, co stanowiło 14,8% budżetowych powiatów. 59,7% wydatków stanowiły świadczenia społeczne i 16,8% (1.405.790.000 zł), wynagrodzenia osobowe pracowników. Wynagrodzenia w dziale „Pomoc społeczna” stanowiły 13,8% wydatków na wynagrodzenia pracowników powiatów. Wynagrodzenia w dziale „Pomoc społeczna” obejmują wydatki: domów pomocy społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie i placówek opiekuńczo-wychowawczych.

III.4. Województwa

W 2013 r. województwa zrealizowały dochody ogółem w wysokości: 16,1 mld zł, z czego dochody własne stanowiły kwotę: 6,3 mld zł (39,1%), dotacje - 7,1 mld zł (44,5%), zaś subwencja ogólna - 2,6 mld zł (16,4%).

Kwota 7,1 mld zł. przekazana w ramach dotacji obejmowała:

- fundusze/pieniądze przekazane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich - 4,1 mld zł;
- zadania zlecone z zakresu administracji rządowej - 1,6 mld zł;
- zadania własne województw - 338 mln zł.

W zakresie dotacji na pomoc społeczną w ramach działu 852 przeznaczono kwotę:

- **48.502.000 zł** na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami¹¹ ;
- **2.747.000 zł** na realizację zadań własnych;
- **11.695.000 zł** w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich;

łącznie dochody województw w „dziale 852 Pomoc społeczna” wyniosły: 86.779.941 zł, z czego wynagrodzenia stanowiły: 48.881.518 zł (51,7%). Wynagrodzenia w dziale „Pomoc społeczna” stanowiły 2,3% wydatków na płace pracowników samorządów województw.

¹¹ Były to:

- realizacja świadczeń rodzinnych i świadczenia z funduszu alimentacyjnego w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego;
- finansowanie zadań określonych w ustawie o służbie zastępczej;
- prowadzenie ośrodków adopcyjnych;

III.5. Wydatki samorządowe na pomoc społeczną – podsumowanie

Biorąc pod uwagę powyższe dane, można dokonać syntezy dochodów i wydatków budżetów JST w kontekście finansowania z budżetu państwa i ze środków własnych.

Tab. 4. Dochody i wydatki jednostek samorządów terytorialnego w 2013 w dziale 852 Pomoc społeczna (z wyodrębnieniem środków własnych i dotacji w tys. zł.)

JST	Dochody	W tym z dotacji budżetowych	Wydatki	W tym dochody z własnych środków	W tym wydatki ze środków własnych	Środki własne netto
Gminy	10.131.929	9.939.995	13.045.300	191.934	3.105.305	2.913.371
Powiaty grodzkie	3.939.885	3.462.944	6.981.659	476.941	3.518.715	3.041.774
Powiaty ziemskie	2.171.087	1.093.957	3.394.307	1.077.130	2.300.950	1.223.820
Województwa	86.778	63.122	155.640	23.656	92.518	68.862

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r., Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za rok 2013.

Biorąc pod uwagę wydatki własne JST w kwocie: 7.247.827.000 zł¹² oraz sumę 4.769.765.000 zł ze środków budżetu państwa (po odjęciu świadczeń rodzinnych). W przybliżeniu, można określić, iż wydatki z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego i środków UE na pomoc społeczną w szerokim znaczeniu wyniosły: **12.017.592.000 zł**.

¹² Można przyjąć, iż zgodnie z przepisami prawnymi samorząd nie finansuje ze środków własnych działań w zakresie świadczeń rodzinnych.

III. Ile rzeczywiście wydajemy na działania pomocy społecznej w gminach

Z uwagi na wyżej wskazane uwarunkowania utrudniające obliczenia, trudno jednoznacznie określić szczegółowo wydatki na poszczególne cele. Możemy jednak dokonać pewnego przybliżenia z uwagi na dane zawarte w sprawozdaniu MPiPS-03. Jednak szczegółowe dane można uzyskać w stosunku do gmin (sprawozdanie łączy tu gminy, zadania gminne powiatów grodzkich).

Tab. 5. Wydatki gminne na zadania własne w 2013 (wykonanie w zł.)

Rodzaje	Wydatki	w tym dotacje	w tym środki własne
Zasiłki stałe	862.840.759	847.319.227	15.521.532
Zasiłki okresowe	1.007.061.397	983.323.297	23.738.100
Zasiłki celowe/losowe	10.814.636	0	10.814.636
Zasiłek celowy w formie biletu kredytowanego	85.558	0	85.558
Zasiłek celowy na pokrycie świadczeń zdrowotnych	184.844	0	184.844
Inne zasiłki celowe i w naturze ogółem	729.760.903	0	729.760.903
Świadczenia pieniężne ogółem	2.610.748.097	1.830.642.524	780.105.573
Schronienie	47.357.532	0	47.357.532
Posiłek	483.249.704	553.301.000 ¹³	1.036.550.704
Ubranie	1.216.240	0	1216240
Usługi opiekuńcze	370.800.615	0	370.800.615
Sprawienie pogrzebu	12.630.793	0	12.630.793

¹³ W MPiPS-03 wkład budżetu państwa nie jest wykazywany.

Pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie	62.253	0	62.253
Odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej	896.666.263	0	896.666.263

Dane: Opracowanie własne na podstawie MPIPS-03 2013

Sprawozdanie wykazuje dotację budżetową w obszarze zasiłków stałych i okresowych, ale pomija np. dotacji związanej z realizacją Programu Wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, która w 2013 r. wyniosła: 553.301.000 zł. Nie uwzględnia też innych wydatków resortowych, o ile nie przeszły przez budżety JST. Nie zawiera również wpłat własnych osób korzystających z usług opiekuńczych, czy też wpłat za pobyt w domach pomocy społecznej¹⁴. Stąd też omawiane dane nie obejmują precyzyjnie finansowania pomocy społecznej.

III.1. Świadczenia pieniężne¹⁵

Świadczenia pieniężne w ramach zadań własnych obejmujące: zasiłki stałe, okresowe i celowe w 2013 r. to łącznie **2.610.748.097 zł**, z czego 1.830.642.524 zł było finansowane z budżetu państwa. Do tego w ramach zadań zleconych świadczenia pieniężne (zasiłki celowe) obejmowały 22.077.167 zł, co było związane z pokryciem wydatków w związku z klęską żywiołową oraz środkami wydawanymi dla cudzoziemców 26.598.000 zł. Oczywiście zaangażowanie środków samorządowych jest tu bardzo różne. O ile zasiłki stałe finansowane są praktycznie w całości ze środków budżetu państwa (98,3%), podobnie jak zasiłki okresowe (97,6%), o tyle zasiłki celowe i pomoc w naturze finansowane są w całości ze środków samorządowych.

¹⁴ W Objasnieniach do sprawozdań MPIPS-03 i Dożywianie (s. 6) zapisano: „Usługi opiekuńcze ogółem i w tym: specjalistyczne) ilość i wartość usług opiekuńczych liczona jest na podstawie decyzji i nie jest korygowana faktycznymi wydatkami ośrodka na te świadczenia. Jest natomiast pomniejszana o obowiązkową odpłatność klienta, jeśli taka odpłatność jest określona w decyzji”.

¹⁵ Nie uwzględniono tu wydatków na dodatki mieszkaniowe, które z jednej strony trudno wprost przypisać do bezpośredniej pomocy społecznej. Z drugiej zaś strony brak jest jakiegokolwiek danych szczegółowych o tej kategorii wydatków, które stanowią wyłączny wydatek samorządów gminnych, bez jakiegokolwiek dotowania ze środków budżetu państwa.

Warto zwrócić uwagę, że w istocie budżet państwa zgodnie z art. 147 ustawy o pomocy społecznej, kieruje do JST dotacją w wysokości 50% kwoty zasiłków okresowych, które zgodnie z art. 38 ust. 3 tej ustawy gwarantują 50% wysokości różnicy między dochodem rodziny a kryterium dochodowym¹⁶. Jak należy rozumieć - pozostałe 50% różnicy powinien uzupełnić budżet JST, z czego ewidentnie samorząd terytorialny się nie wywiązuje. Warto jednak zwrócić uwagę, iż jednocześnie samorząd terytorialny finansuje zasiłki celowe różnego rodzaju w łącznej kwocie **740.845.941 zł**. Na osobną uwagę zasługują dodatki mieszkaniowe. Niestety, w sprawozdaniach budżetowych brak jest informacji na ten temat. Według danych GUS za 2012 rok łączna kwota wypłat wyniosła ok. **930 mln zł**.¹⁷ Ujęcie tych środków oznaczałoby, iż samorząd zaangażowany jest w wydatki na świadczenia pieniężne w kwocie ponad, 1,6 mld zł. wobec 1,8 mld ze środków budżetowych.

III.2. Świadczenia rzeczowe/w naturze

Do tej kategorii należy zaliczyć wydatki związane ze świadczeniami rzeczowymi, zapewnienia schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania. Są to również obowiązki sprawienia pogrzebu. Wydatki te są finansowane ze środków samorządowych i w zaledwie jednym przypadku odnoszącym się do dożywiania, wspierane są przez budżet państwa.

Budżet JST przeznacza na ten cel 544.454.269 zł. Jednak warto zwrócić uwagę, iż w ramach Programu Wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” dotacja budżetowa wyniosła: 553.301.000 zł. Oznacza to, że wydatki na świadczenia w naturze wyniosły: **1.097.755.269 zł**.

Art. 38 ust. 2. Zasiłek okresowy ustala się:

1) w przypadku osoby samotnie gospodarującej – do wysokości różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku nie może być wyższa niż 418 zł miesięcznie;

2) w przypadku rodziny – do wysokości różnicy między kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny

3. Kwota zasiłku okresowego ustalona zgodnie z ust. 2 nie może być niższa niż 50% różnicy między:

1) kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby;

2) kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny”.

¹⁷ GUS, Gospodarka mieszkaniowa w 2012 r., Warszawa, listopad 2013, s. 28.

III.3. Usługi opiekuńcze

W tym przypadku mamy do czynienia zarówno z działaniami o charakterze środowiskowym, jak i stacjonarnym. Wydatki te są ujęte w budżetach gmin, ale w np. w przypadku domów pomocy społecznej znajdują się również w budżetach samorządów powiatowych.

Na usługi opiekuńcze gminy wydatkują kwotę 370.800.615 zł, do tego należy dodać wydatki na specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi (zadanie zlecone) w kwocie: 78.100.669 zł pochodzące z budżetu państwa.

Do tego możemy dodać wydatki gmin związane z odpłatnością za pobyt w domu pomocy społecznej, które w 2013 r. wyniosły 896.263.000 zł. Łącznie daje to wydatki w kwocie **1.345.164.284 zł**, z czego zaledwie 78,1 mln finansowane jest z budżetu państwa.

III.4. Wsparcie rodziny¹⁸

Od 2012 r. usystematyzowano i rozszerzono zadania pomocy społecznej wobec rodzin oraz w ramach pieczy zastępczej¹⁹

W gminach, praca z rodziną prowadzona jest głównie w formie usług asystenta rodziny, natomiast pomoc w opiece i wychowaniu prowadzona jest w formie: placówek wsparcia dziennego i rodzin wspierających.

Na finansowanie asystentów rodziny, zatrudnianych w ośrodkach pomocy społecznej²⁰ gminy wydały w 2013 r. ogółem ponad 68.380.000 zł, przy czym z własnych środków 24.284.000 zł. Wydatki z innych źródeł wyniosły 44.094.000 zł.

W sprawozdaniu z realizacji ustawy wskazuje się jedynie, iż w ramach „Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na rok 2013” Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej udzielono dotacji na łączną kwotę 37.000.000 zł.

¹⁸ Nie uwzględniono tu wydatków na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie z uwagi na brak danych szczegółowych.

¹⁹ Oczywiście podlega dyskusji, czy jest to odrębne działanie, czy też poszerzenie zadań pomocy społecznej. Jednak z uwagi na dwuletnie funkcjonowanie tego obszaru w dotychczasowej ustawie uznano za konieczne uwzględnienie tych wydatków.

²⁰ Gros asystentów rodziny zatrudniały ośrodki pomocy społecznej (98%), natomiast inne jednostki organizacyjne gminy i podmioty działające na zlecenie gminy zatrudniały jedynie ok. 2% asystentów rodziny. Por. Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2013 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, MPiPS, Warszawa 2014, s. 7.

W 2013 r. na prowadzenie placówek wsparcia dziennego samorządy gminne wydały ogółem 143.589.000 zł, w tym na placówki wsparcia dziennego prowadzone przez inne podmioty niż gmina – 70.468.000 zł. Wydatki na rodziny wspierające miały charakter śladowy.

W 2012 r. gminy współfinansowały pobyt dzieci, które po raz pierwszy trafiły do pieczy zastępczej. Tak więc ponosiły jedynie 10% wydatków za ich pobyt. W roku 2013 koszty gmin związane ze współfinansowaniem pobytu dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej wyniosły 19.788.000 zł.

Podsumowując, wydatki związane ze wsparciem rodzin w 2013 r. wyniosły **258.957.000 zł**, z czego ok. 37 mln zł²¹ pochodziło z budżetu państwa (choć pojawia się również kwota 45,9 mln zł²² wsparcia budżetowego w tym samym sprawozdaniu).

Ponadto, gminy od 2012 r. współfinansują pobyt dzieci, które po raz pierwszy trafiły do pieczy zastępczej. W 2013 r. gminy ponosiły już 10% i 30% wydatków na ich pobyt w instytucjonalnej pieczy zastępczej (placówki opiekuńczo-wychowawcze) co łącznie wyniosło 29.200.000 zł.

III.5 Ośrodki pomocy społecznej²³

Brakuje łącznego podsumowania wydatków osobowych i administracyjnych związanych z obsługą gminnego systemu pomocy społecznej. Możemy się kierować analizą wrywkową wynikającą z porównania kosztów na wynagrodzenia (dostępnych) z pozostałymi wydatkami ośrodków na podstawie wybranych budżetów samorządowych. Według wrywkowych analiz można przypuszczać, iż koszty wynagrodzeń wraz ze składkami na ubezpieczenie społeczne stanowią ok. 90% kosztów funkcjonowania ośrodków. Podsumowując dane gmin i powiatów na wynagrodzenia i ubezpieczenie otrzymujemy ok 3,7 mld zł. Uznając, że stanowią one 90% kosztów ośrodków wynika, że wydatki na ośrodki pomocy społecznej wynoszą **4.216.873.510 zł**. W ramach tej kwoty 492.695.000 zł pochodzi z dotacji budżetu państwa, zaś 3.724.178.510 zł ze środków budżetów gmin. Należy pamiętać, iż OPS zatrudniały na koniec 2013 r. 51058 pracowników, w tym ponad 27 tys. związanych z bezpośrednią merytoryczną pracą z klientem (54%), w tym z pracą socjalną 14.757 (28,9%).

²¹ Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2013 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, MPiPS, Warszawa 2014, s. 7.

²² op. cit., s. 37.

²³ Oczywiście w omawianiu budżetów gminnych ujęte są również powiaty grodzkie a tym samym miejskie ośrodki pomocy rodzinie czy też miejskie ośrodki pomocy społecznej.

III.6. Wydatki na aktywną integrację

W tym przypadku niezwykle trudno oszacować wydatki przeznaczone na realizację projektów systemowych pomocy społecznej. Mieszczą się w wykonaniu budżetów najczęściej w rozdziale 85295, choć zdarza się czasem, iż znajdują się one w rozdziale 85395, poza pomocą społeczną²⁴.

Według sprawozdań budżetowych dotacje na realizację projektów UE w gminach wyniosły 112.778.000 zł, zaś w powiatach grodzkich 63.213.000 zł., co daje łącznie **176.098.000 zł.** Tę kwotę należy uznać jako dolną granicę wydatków na ten cel. Górna granica jest obecnie nie do oszacowania zwłaszcza, że w dziale 853, rozdział 85395 znajdują się głównie wydatki na urzędy pracy oraz opiekę żłobkową. Wydatki na pomoc społeczną stanowią tam pewien – nieznamy nam – procent. Możemy zatem przynajmniej powiększyć wskazaną wcześniej kwotę o wkład własny OPS w wysokości ok. 15%, co pozwala ostrożnie szacować ok. 207 mln zł. na aktywną integrację w 2013 roku.²⁵

IV. Podsumowanie i rekomendacje

Trudno uznać przedstawiony materiał za wyczerpujący. Dotyczy on z jednej strony spojrzenia na całość pomocy społecznej, jednak szczególnie zwrócono uwagę na działania gminne (w tym działania gminne powiatów grodzkich). Problem z przedstawieniem szczegółowych danych wynika zarówno ze sposobu ujęcia klasyfikacji budżetowej²⁶, jak również metodologii zbierania danych w różnych ujęciach, co wymagałoby osobnej analizy i wniosków. Warto jednak dokonać na podstawie powyższych pewnych uogólnień.

Można przyjąć tezę, iż wydatki na pomoc społeczną w wymiarze gminnym w całości wyglądają zupełnie inaczej niż przedstawia się to w oficjalnych danych statystycznych w sprawozdaniach Ministerstwa Finansów i GUS. Warto w szczególności zwrócić uwagę, na niedoceniany

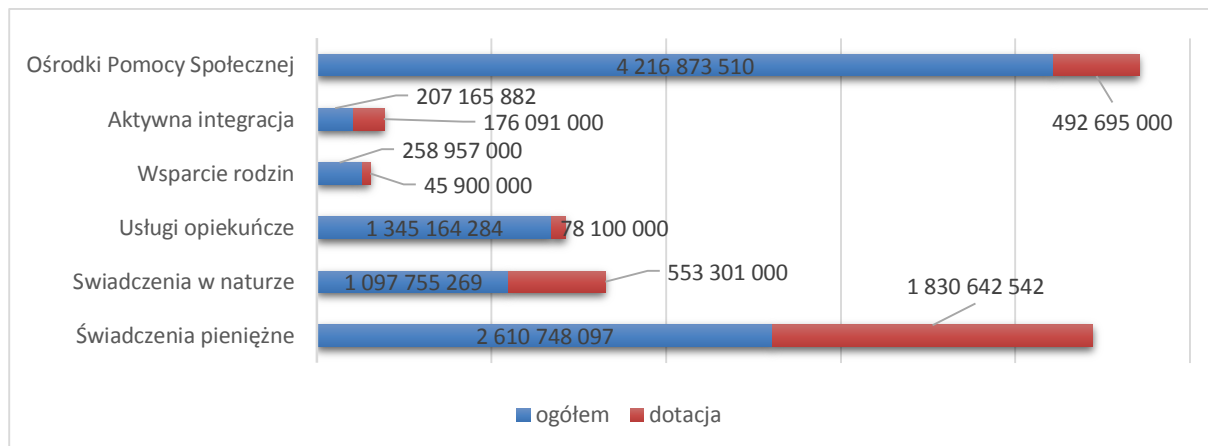
²⁴ Przykładem budżet MOPS w Brodnicy (województwo kujawsko-pomorskie) <http://bip-mops.mpwik.pl>

²⁵ Dostępne sprawozdania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki są trudno porównywalne ze sprawozdaniami budżetowymi z uwagi na wykazywanie wydatków narastająco od początku programu, w dodatku na różnych etapach finansowania wniosków. Np. porównanie kwot w Podziałaniu 7.1.1. grudzień 2013 do grudnia 2012 dają nam ok. 448 mln zł. Nie oznacza to jednak że w 2013 r. takie wydatki poniesiono.

²⁶ Warto pamiętać, iż w Priorytecie VI, Działania VI.2. Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu zapisano iż: „w klasyfikacji budżetowej finansów publicznych wyodrębniona zostaną kategorie (rozdział budżetowy) praca socjalna oraz aktywna integracja, umożliwiające racjonalne definiowanie i ocenianie kosztów związanych z działaniami aktywizacyjnymi systemu pomocy społecznej oddzielając je od kosztów administracyjnych systemu”

element wydatków pomocy społecznej, jakim są koszty osobowe i funkcjonowanie ośrodków pomocy społecznej.

Wykres 1. Podstawowe kategorie wydatków pomocy społecznej w 2013 w podziale na środki własne i dotacje

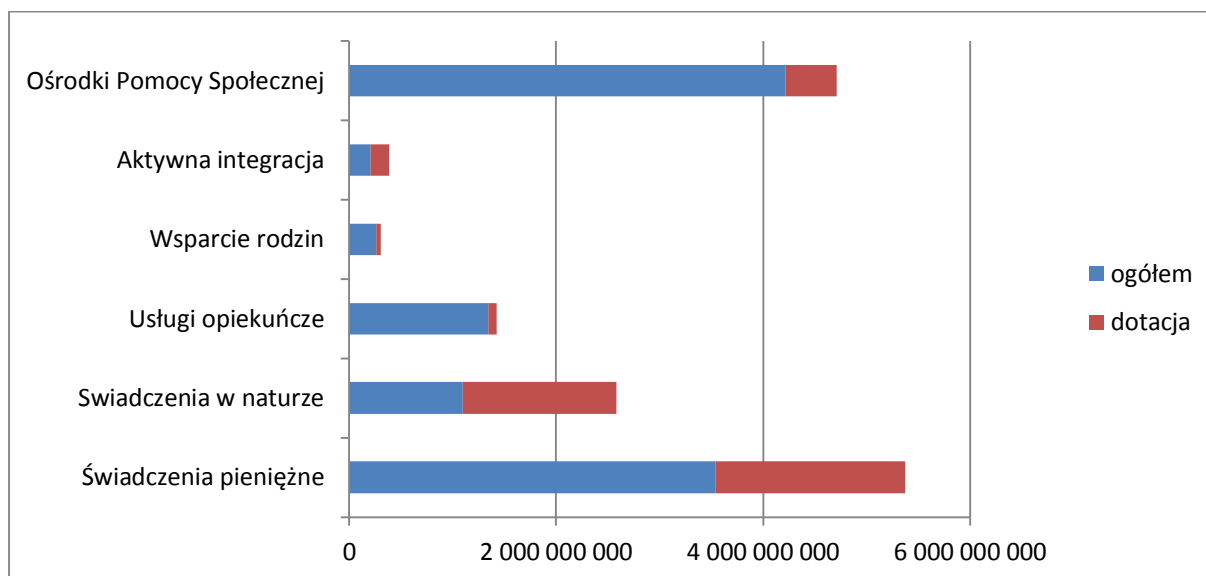


Źródło: Obliczenia własne

Oczywiście podniosą się głosy o kosztach obsługi systemu, zapominając, iż pomoc społeczna nie polega wyłącznie na wypłacie świadczeń, ale na pracownikach, którzy profesjonalnie wspierają osoby, rodziny i środowiska.

Wydatki na ośrodki pomocy społecznej według tego układu stanowią największych wydatek w pomocy społecznej. Oczywiście – czytając literalnie - jest to dość mylące zwłaszcza, że ośrodki pomocy społecznej w dużej mierze obsługują również system świadczeń rodzinnych o wartości blisko 10 mld zł. Ponadto, w wydatkach zasiłkowych nie ujęto 930 mln na dodatki mieszkaniowe. Przy ujęciu tego typu świadczeń pieniężnych sytuacja zmienia się diametralnie.

Wykres. 2 Podstawowe kategorie wydatków pomocy społecznej w 2013 w podziale na środki własne i dotacje przy uwzględnieniu wydatków na dodatki mieszkaniowe.



Źródło: Obliczenia własne

Przedstawiony materiał miał na celu przede wszystkim wskazanie kluczowych obszarów wydatkowych, wskazując na zaangażowanie budżetu państwa i samorządów terytorialnych. W danych widoczne jest zaprzeczenie tez o niewielkim zaangażowaniu samorządów. Oczywiście dyskusyjna jest kwestia sposobu i kierunków wydatkowania, co wymagałoby dalszych analiz.

Widać wyraźnie jak w zależności od uznania danego wydatku za element pomocy społecznej zmienia się struktura wydatków, co może prowadzić do różnych, często błędnych hipotez.

Można zatem wskazać co najmniej trzy rekomendacje.

Pierwsza, wynika z faktu, iż naukowcy i praktycy do tej pory nie wykonali swojego zadania w postaci jasnego określenia linii granicznych pomiędzy pomocą społeczną a innymi elementami polityki socjalnej państwa. Jest to o tyle ważne, że brak jasnego zdefiniowania kategorii wydatkowych pozwala z jednej strony na narzucenie narracji o olbrzymich wydatkach stricte socjalnych, z drugiej zaś strony wskazywanie konkretnych potrzeb wydatkowych, które są „ukryte” w różnych kategoriach.

Nie ulega wątpliwości, że obok prac o charakterze metodycznym, związanych z przyszłym wdrażaniem budżetu zadaniowego w samorządach warto popracować nad metodologią struktury wydatkowania środków.

Druga rekomendacja odnosi się do próby uspoźnienia kategoryzowania wydatków budżetowych i sprawozdań MPiPS-03. Nie ma wątpliwości, że brak spójnego określania rzeczywistych wydatków powoduje wiele zamieszania zarówno metodycznego i praktycznego. Trzecia rekomendacja, to domaganie się wyodrębnienia w klasyfikacjach budżetowych wydatków umykających uwadze. Należy podkreślić, że obecna sytuacja wymaga wyodrębnienia co najmniej dwóch nowych rozdziałów odnoszących się do pracy socjalnej oraz do aktywnej integracji.

Pierwsza kategoria jest niezbędna z uwagi na wykazanie wagi wydatków na ten cel nie jako wydatków biurowatycznych „obsługi systemu”, ale konkretnego zadania merytoryczne równoważnego do innych zadań. Druga kategoria musi stanowić uzupełnienie pracy socjalnej wskazując ile rzeczywiście kosztuje cały proces reintegracyjny. Wielu decydentom wydaje się bowiem, że działania takie nic nie kosztują, zaś najważniejsze koszty to zasiłki z pomocy społecznej.