

Agnieszka Regulska

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Od opiekuńczości do aktywizacji i usamodzielnienia Zasada subsydiarności państwa w organizacji pomocy społecznej

From the Protectiveness for the Activation and Become Independent Principle of Subsidiarity of the State in Organization of the Welfare

ABSTRACT: Bases of the organization of the welfare were based on the subsidiarity of the state. This principle is understood as the prevention, and in the time withdrawal of situations justifying using from the welfare, supporting persons and families in efforts aiming satisfying the essential needs and enabling them to live in answering conditions human dignities. The first part of the article will concern the principle of subsidiarity in the social pedagogy and of stages of the development of the welfare. Next basic functions of the welfare will be described and subsydiarne constituting the organizational structure of the welfare. The subsidiarity is assumes, that above all individual (family) is burdened with the need to provide appropriate conditions social and welfare for oneself and to protect all its needs. State (institutions of the welfare) should act only in the situation of such a dysfunction of the individual or the family, in which these entities aren't able independently to provide for oneself of permitting conditions for life in determined standards, accepted in the given society. Moreover it is being called for so that the aid on the part of organs of the system of the welfare focuses not only on rescue efforts, but also on the mobilization of persons for her needing so that can return to independent functioning in the society (of becoming independent).

KEYWORDS: Welfare, subsidiarity, help, activation, become independent.

STRESZCZENIE: Podstawy organizacji pomocy społecznej oparte zostały na zasadzie pomocniczości państwa. Zasada ta rozumiana jest jako zapobieganie, a w razie wystąpienia sytuacji uzasadniających korzystanie z pomocy społecznej, wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Pierwsza część artykułu dotyczyć będzie zasady pomocniczości w pedagogice społecznej oraz etapów rozwoju pomocy społecznej. Następnie przedstawione zostaną podstawowe funkcje pomocy społecznej oraz subsydiarne ukonstytuowanie struktury organizacyjnej pomocy społecznej. Pomocniczość zakłada, iż to przede wszystkim jednostka (rodzina) jest obarczona koniecznością zapewnienia sobie odpowiednich warunków socjalno-bytowych i zabezpieczenia wszystkich swoich potrzeb. Państwo (organy pomocy społecznej) powinno wkraczać dopiero w sytuacji takiej dysfunkcji jednostki lub rodziny, w której podmioty te nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie warunków pozwalających na życie w określonych standardach, przyjętych w danym społeczeństwie. Ponadto postulowane jest, aby pomoc ze strony organów systemu pomocy społecznej skupiała się nie tylko na działaniach ratowniczych, lecz również na aktywizacji osób jej potrzebujących, aby mogły powrócić do samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie (usamodzielnienia).

SŁOWA KLUCZOWE: Pomoc społeczna, pomocniczość, pomoc, aktywizacja, usamodzielnienie.

Wstęp

System pomocy społecznej opiera się na konstytucyjnej zasadzie pomocniczości, która wprowadza określone reguły działania wobec osób potrzebujących wsparcia. W polskiej literaturze określenia „pomocniczość” i „subsydiarność” stosowane są zamiennie. Za przyjęciem tożsamości znaczeniowej obu określeń przemawia fakt użycia terminu „pomocniczość” zarówno w preambule polskiej Konstytucji, jak również w oficjalnie przyjętych tłumaczeniach traktatów (Zgud 1999, s. 63; Szpor 2001, s. 20). Pomocniczość odnosi się do różnych obszarów całego systemu, poczynając od organizacji zadań organów na różnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej, aż do bezpośredniej relacji pracowników służb socjalnych z osobami, rodzinami i lokalnymi społecznościami, które znajdują się w trudnej sytuacji życiowej i nie są w stanie samodzielnie jej przezwyciężyć. Zasada pomocniczości zakłada ograniczenia interwencjonizmu państwa oraz określa zasady podziału obowiązków w zakresie świadczenia usług socjalnych między organami rządowymi, samorządowymi i trzecim sektorem.

Zgodnie z postulatami pomocniczości organy państwowe nie powinny zastępować ani wyręczać osób i rodzin w zaspokajaniu własnych potrzeb, jeżeli są one zdolne regulować je własnymi siłami i środkami. Konieczność pomocy i wsparcia instytucji publicznych znajduje umotywowanie w braku możliwości samodzielnego realizowania określonych zadań przez podmioty mniejsze. Jednakże należy podkreślić, że pomoc społeczna, w tym pracownicy socjalni, nie powinni koncentrować się wyłącznie na realizowaniu funkcji opiekuńczych i osłonowych, lecz nadawać aktywizujący charakter udzielanym świadczeniom oraz wspierać inicjatywy samopomocowe. Zasadę pomocniczo-

ści można najkrócej scharakteryzować właśnie jako pomoc dla samopomocy (Juros 2003, s. 14).

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zasada pomocy dla samopomocy przypomina o filozoficznych źródłach pracy socjalnej i wskazuje na genezę systemu pomocy społecznej, kiedy stosowano takie formy wsparcia, które wymagają aktywności własnej od wspieranego podmiotu, a dzięki temu prowadzą do jego usamodzielnienia i chronią go przed uzależnieniem od *welfare state* (Wódz 1998, s. 24). W pomocniczości ważny jest sposób pomagania – chodzi o to, żeby pomaganie wzmacniało aktywność i samodzielność podmiotu, który jest adresatem pomocy, w żadnym wypadku nie ograniczało jego suwerenności i swobody decydowania o sprawach, które go bezpośrednio dotyczą, ani też nie zdejmowało z niego odpowiedzialności za kształtowanie warunków, w jakich funkcjonuje (Rybka 2014, s. 90).

Zasada pomocniczości w pedagogice społecznej – etapy rozwoju pomocy społecznej

Zasada pomocniczości współcześnie jest przedmiotem zainteresowania różnych dziedzin i dyscyplin nauki, nie tylko prawa, polityki społecznej, filozofii czy socjologii, lecz również pedagogiki. Pomocniczość należy do elementarnych pojęć pedagogiki społecznej, na gruncie której wypracowane zostały kategorie pomocniczości i pomocy, ich założenia teoretyczne wraz z praktycznymi implikacjami. Według Stanisława Kawuli zasada pomocniczości, inaczej subsydiarności „...oznacza, że bez względu na podmiot udzielający innym pomocy lub wsparcia – czy chodzi tutaj o państwo, samorząd, kościoły i grupy wyznaniowe, wolontariat, formy pomocy paliatywnej, zakład pracy czy nawet własną rodzinę – władza różnych szczebli i kręgów powinna działać tylko wtedy, gdy nie wystarczają działania osób i wspólnot jej podległych” (Kawula 2002, s. 77–78). Podkreśla się, że zasada ta wyznacza sposób ukształtowania wszystkich instytucji realizujących zadania polityki społecznej, a także decyduje o modelu działania w tym zakresie. Pomocniczość oznacza również, że organy władzy publicznej uruchamiają odpowiednie środki, gdy działania osób, rodzin bądź wspólnot nie są wystarczające do zaspokojenia swych potrzeb opierając się na własnych możliwościach i zasobach. W tym sensie uznaje się zasadę pomocniczości za „gwarancję skuteczności pedagogiki społecznej” (Stopka 2009, s. 16).

Potrzeba pomagania drugiemu jest wpisana w osobową naturę człowieka i przyjęty system wartości. Zanim opieka społeczna została powiązana z obowiązkiem państwa wobec obywateli, była podejmowana w ramach działalności

dobroczynnej, często niezorganizowanej, wynikającej z potrzeby serca lub nakazów religijnych. Takie formy opieki społecznej można dostrzec już w starożytności. W Polsce mamy historyczne zakorzenienie pomocy społecznej jako instytucji charytatywnej – samorządowo-państwowej, gdyż w procesie jej rozwoju można wyodrębnić: dobroczynność, opiekę społeczną oraz pomoc społeczną, które związane były z dominacją działań podmiotów kościelnych (głównie zgromadzeń zakonnych), następnie towarzystw i organizacji społecznych, zaś w ostatnim etapie – państwa. W ewolucji systemu pomocy społecznej i w procesie zmian w sposobie jej traktowania i organizacji, jak zauważa M. Grewiński, można dostrzec przejście od polityki opieki i asekuracji, przez pomoc społeczną w kierunku pomocniczości i integracji społecznej (Grewiński 2011, s. 9).

Jeżeli chodzi o pierwszy etap rozwoju – dobroczynność – można wyróżnić w nim dwa podsystemy: prywatny i publiczny. Dobroczynność prywatną należy rozumieć jako dobrowolne wsparcie udzielane potrzebującym przez duchowieństwo, osoby fizyczne i prawne, natomiast w ramach dobroczynności publicznej organy państwa zaczynają ingerować w sferę działalności dobroczynnej podmiotów prywatnych, przejmując zarząd nad społecznymi formami świadczenia wsparcia i powołując struktury administracyjne zajmujące się ubogimi (Stopka 2009, s. 17).

Kolejne etapy ewolucji udzielania wsparcia związane są ze wspomnianym wcześniej podkreśleniem różnic w pojęciach „opieka” i „pomoc”. Na odmienną znaczeniową tych terminów wskazywała w połowie XX w. Helena Radlińska, prekursorka pedagogiki społecznej w Polsce: „Opieka i pomoc to dwa różne rodzaje działalności. Opieka jest działalnością o charakterze kompensacyjno-rewalidacyjnym, dotyczy jednostek niezdolnych do samodzielnego życia, za które sprawujący opiekę bierze odpowiedzialność. Ma charakter ciągły, stanowiący trwały układ zależności, np. między dziećmi a rodzicami, czy ludźmi starymi a ich opiekunami. Opieka jest działaniem, które ubezwłasnowolnia, ogranicza albo nawet uniemożliwia własną inicjatywę, zaradność. [...] Pomoc ma zastosowanie w sytuacjach trudnych, jest doraźna bądź okresowa. Funkcją odpowiednio sprawowanej pomocy powinno być stopniowe doprowadzenie podopiecznego do samodzielności, niezależności życiowej. Jej zasadą stanowi domaganie się rozwoju, co zakłada świadome współuczestnictwo i współpracę otrzymującego pomoc. Oznacza to zachowanie odpowiedzialności za siebie, korzystającego z pomocy oraz brak podporządkowania biorcy osobie udzielającej pomocy” (Radlińska 1961, s. 32). We współczesnej pedagogice wskazuje się również na odmienną znaczeniową terminów „pomoc” i „opieka” (Dąbrowski 2006, s. 75–77). Jako podstawowe właściwości odróżniające te pojęcia podkreśla się m.in. kwestie odpowiedzialności za podopiecznego (do-

tyczy tylko działalności opiekuńczej, w przypadku pomocy odpowiedzialność pozostaje przy odbiorcy), charakteru stosunku pomiędzy stronami (symetryczna relacja w sytuacjach pomocy; asymetryczna w opiece, gdyż podopieczny jest niezdolny do samodzielnego zaspokajania swych potrzeb). Różnice pomiędzy znaczeniem terminów „opieka” i „pomoc” są istotne w ujmowaniu przejścia od opieki społecznej do pomocy społecznej, a także w rozumieniu subsydiarnego charakteru pomocy społecznej względem osób, rodzin i lokalnych społeczności.

Wracając do etapów rozwoju systemu pomocy społecznej, przejście od dobroczynności do opieki społecznej zainicjowały działania władz odrodzonego państwa w okresie międzywojennym, co miało niewątpliwie związek z pierwszą w historii Polski ustawą o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1923 r. (Dz.U. Nr 92, poz. 726). Działalność opiekuńcza państwa była postrzegana jako zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo za pośrednictwem własnych środków materialnych lub własnej pracy nie mogą ich zabezpieczyć, a także jako zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym, które powodowałyby konieczność uruchomienia środków publiczno-prawnych. Ówczesny system obejmował opieką niemowlęta, dzieci i młodzież, zwłaszcza w sytuacji sieroctwa, czy też dzieci zagrożone wpływami złego otoczenia. Przewidywał różne formy ochrony macierzyństwa, opieki nad osobami starszymi i niezdolnymi do pracy z powodu choroby lub niepełnosprawności, wsparcie więźniów po odbyciu kary, bezdomnych (szczególnie ofiar wojny) oraz walkę z żebractwem, alkoholizmem, nierządem i włóczęgostwem. Należy podkreślić, że ustawa ta wyznaczyła wiele postępowych inicjatyw w dziedzinie zabezpieczenia społecznego obywateli.

W związku z tym, że po drugiej wojnie światowej nie uchwalono nowej ustawy o pomocy społecznej, w praktyce ten akt prawny obowiązywał również przez cały okres socjalizmu do 1990 r. Podczas gdy w Europie w konsekwencji działań wojennych następował dynamiczny proces rozwoju pomocy społecznej, w Polsce działania te były wyraźnie hamowane. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać po stronie doktrynalno-ustrojowej, podejścia ówczesnych władz, które uznawały, że ład państwa socjalistycznego eliminuje skutecznie problemy społeczne, będące w kręgu zainteresowania pomocy społecznej i pracy socjalnej (Grabusińska 2012, s. 9). Dla ideologii socjalistycznej pomoc społeczna była instytucją obcą ustrojowo, dlatego nie podjęto prób uchwalenia nowej ustawy, która odpowiadałaby ówczesnym realiom życia osób i rodzin czy występującym problemom społecznym. Czasy Polski Ludowej to okres negacji instytucji pomocy społecznej, gdyż – zgodnie z ideologią ustroju – w socjalistycznym kraju dobrobytu nie mogą występować ta-

kie kwestie społeczne, jak: bieda, bezrobocie, bezdomność, uzależnienia itp. W roku 1970 utworzono zespoły opieki zdrowotnej, które w swojej strukturze posiadały działy pomocy społecznej udzielające m.in. świadczeń materialnych.

W drugiej połowie XX w. zaczęto wprowadzać nowe formy współpracy z podopiecznym i jego rodziną oraz tworzyć długookresowe programy o charakterze prewencyjnym, co dało asumpt do odejścia od terminu „opieka społeczna” i określenia prowadzonej działalności jako „pomoc społeczna”. Zaczęto zwracać uwagę na podstawowy cel udzielanego wsparcia, jakim nie jest wyłącznie przyznawanie świadczeń materialnych i finansowych, ale również pomocy w formie usług oraz pracy socjalnej, które sprzyjają społecznej reintegracji podopiecznych (określanych odtąd jako „klienci” pomocy społecznej), rozwiązaniu ich problemów życiowych i trwałemu uniezależnieniu od instytucji pomocy (Grabusińska 2012, s. 10).

Znaczący zwrot państwa w stosunku do pomocy społecznej zapoczątkowała transformacja ustrojowa i związane z nią przemiany społeczne, gospodarcze i polityczne. W 1990 r. przyjęto ustawę o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.), w której zastosowano termin „pomoc” zamiast „opieka” społeczna, w każdej gminie utworzono ośrodki pomocy społecznej, przekazując im wiele zadań z zakresu wsparcia jednostek i rodzin. Regulacje te zapoczątkowały rozszerzenie katalogu świadczeń i usług dla różnych kategorii osób i grup potrzebujących wsparcia, otworzyły możliwość tworzenia nowych jednostek organizacyjnych podejmujących wyspecjalizowane zadania pomocowe (Regulska 2014, s. 337–350). W pierwszej połowie lat 90. dominowały działania ratownicze – ówczesne władze „...wprowadzały do systemu pomocy społecznej poszerzony katalog świadczeń z jednej strony, a z drugiej raczkująca gospodarka wolnorynkowa, restrukturyzując się, przerzucała na barki pomocy społecznej rzesze nowych klientów, którym wsparcie zawężono do wypłaty zasiłków mających rekompensować utracone zarobki. Następny okres uświadomił organizatorom systemu, iż jest to droga zmierzająca donikąd” (Grabusińska 2012, s. 14). Zbudowany model pomocy społecznej pierwotnie łagodził społeczne koszty wprowadzanych reform gospodarczych, koncentrując się na wspieraniu najuboższych, jednakże nie posiadał instrumentów pozwalających na odnalezienie się w nowej rzeczywistości. Pomoc społeczna skoncentrowana na realizacji świadczeń finansowych nie uwzględniała w dostatecznym stopniu pracy socjalnej i działań aktywizujących odbiorców pomocy, co przyczyniło się do utrwalania trudnych sytuacji życiowych osób i rodzin, a także rozwoju postaw roszczeniowych wobec państwa. W związku z tym w kolejnych latach zaczęto akcentować znaczenie świadczeń niematerialnych, a zwłaszcza pracy socjalnej oraz konieczności zaangażowania również świadczeniobiorców w proces pomocowy.

Na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza w organizacji pomocy społecznej dąży się do paradygmatu pomocniczości państwa względem osób, rodzin i lokalnych społeczności, dlatego w realizację świadczeń i usług socjalnych zaczęły być wprowadzane różnorodne instrumenty aktywizacji odbiorców, zmierzające do osiągnięcia samodzielności życiowej i przeciwdziałające ich bierności. Wśród tych form podstawową rolę odgrywa praca socjalna, w której akcentuje się potrzebę partnerskiego podejścia do osób i rodzin, dążąc do ich upodmiotowienia i umożliwienia współdecydowania o rodzaju najbardziej skutecznej pomocy.

Funkcje pomocy społecznej – implikacje zasady pomocniczości

Jak już zasygnalizowano pomocniczość oznacza ograniczenie roli państwa i przekazanie kompetencji na niższe szczeble, ale jednocześnie związana jest z przekształceniem społeczeństwa z obywateli-klientów w społeczeństwo obywatelskie zaangażowane w samoorganizację społeczności lokalnych i rozwiązywanie własnych problemów w ramach istniejących możliwości (Grewiński 2012, s. 44–45). W związku z tym w pomocy społecznej tak ważną rolę odgrywa pobudzanie inicjatyw obywatelskich, przyznawanie wsparcia finansowego, które zagwarantuje odpowiednie wykorzystanie zasobów publicznych. Subsydiarne zorganizowanie struktury organizacyjnej pomocy społecznej pozwala zauważyć, iż system ten realizuje w szczególności trzy funkcje: zapobiegawczą, gwarancyjną i aktywizacyjną (Moll 2014, s. 163).

Pierwsza z tych funkcji – zapobiegawcza – ma na celu zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym osób i rodzin, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Bardzo istotnym zadaniem w ramach pomocy społecznej jest właśnie profilaktyka, która ma na celu zapobieganie powstawaniu wykluczenia społecznego osób i rodzin z różnych dziedzin życia. Działania profilaktyczne są podstawowym sposobem powstrzymywania rozwoju różnego rodzaju zjawisk społecznych, które powszechnie postrzegane są jako szkodliwe i niepożądane. Według Joanny Staręgi-Piasek profilaktyka w dziedzinie pomocy społecznej polega na „...wczesnym, ciągłym, planowym monitorowaniu, diagnozowaniu środowisk zagrożonych biedą, chorobami, przestępczością” (Staręga-Piasek 2010, s. 44). W realizacji działań profilaktycznych, niezbędne są określone zasoby, wśród których wymienia się (Staręga-Piasek 2010, s. 44–45):

- dobre, profesjonalne przygotowanie lokalnych pracowników socjalnych, ale także i polityków społecznych, w pogłębiłą wiedzę o społeczeństwie i społecznościach lokalnych, strukturze i mechanizmach

ich funkcjonowania, o konfliktach, ich źródłach oraz sposobach ich rozwiązywania;

- otoczenie społeczne uznające profilaktykę – jest tańszym i skuteczniejszym instrumentem wspierającym ład społeczny, ale tylko wtedy, gdy władza lokalna jest zorientowana w realnych problemach społecznych mieszkańców, a społeczność ma do niej zaufanie, deklaruje chęć współdziałania, ma poczucie identyfikacji;
- nowe ustawodawstwo silnie akcentujące profilaktykę wraz z wyposażeniem w narzędzia do jej uprawiania.

Działania profilaktyczne w systemie pomocy społecznej mają na celu wzmocnienie bezpieczeństwa socjalnego osób i rodzin przy jednoczesnym wzroście ich aktywności w rozwiązywaniu własnych problemów i trudności życiowych. Adresowane są do osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a realizowane w określonych formach pracy socjalnej, asystentury rodziny, poradnictwa, pomocy dla samopomocy, terapii, mediacji, pomocy w opiece i wychowaniu dziecka.

Gwarancyjna funkcja pomocy społecznej ma na celu stworzenie minimalnych podstaw dla strefy bytowej osób i rodzin, pozwalających im przetrwać trudny okres w warunkach odpowiadających godności człowieka. Treść tej funkcji odpowiada postulatowi idei pomocniczości państwa, a zwłaszcza tzw. subsydiarnemu towarzyszeniu, które zobowiązuje podmioty wyższe (instytucje publiczne) do obowiązkowego świadczenia pomocy w sytuacji, gdy osoba (lub rodzina, społeczność) nie jest w stanie sama pokonać problemu. Gwarancyjna funkcja pomocy społecznej oznacza, że bez względu na podmiot władza publiczna uruchamia właściwe środki, gdy działania i możliwości osób, bądź rodzin, są niewystarczające do zaspokojenia swych podstawowych potrzeb. Według Jana Jończyka gwarancyjna funkcja zabezpieczenia społecznego tworzy poczucie socjalnego bezpieczeństwa, wyzwala człowieka od obawy przed skutkiem socjalnego ryzyka oraz sprzyja większej aktywności zawodowej, gospodarczej, społecznej i politycznej ludności (Jończyk 2006, s. 9–12).

Funkcja aktywizacyjna pomocy społecznej polega na wyzwolaniu aktywności osób korzystających ze świadczeń i usług przez podejmowanie działań zmierzających do ich życiowego usamodzielnienia oraz integracji ze środowiskiem. Pomocniczość organów państwowych została tu związana bezpośrednio z zasadą aktywności, którą wyraża artykuł 4 Ustawy o pomocy społecznej, nakładający na osoby i rodziny korzystające ze świadczeń obowiązek współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Aktywizacja oznacza zatem zaangażowanie we współpracę z pracownikami jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (zwłaszcza pracownikami socjalnymi) we

wszystkich obszarach związanych z poprawą życiowej sytuacji klienta, na przykład realizacja zobowiązań do poddania się leczeniu odwykowemu, podnoszenie kwalifikacji i aktywne poszukiwanie pracy. Brak współdziałania może stanowić, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy, podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylenia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń.

Przyjęte w ustawie o pomocy społecznej rozwiązania mają swoje potwierdzenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi, iż rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne oraz niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.). Dobro osób korzystających z pomocy społecznej i ochrona ich dóbr osobistych to główne zasady w postępowaniu dotyczącym przyznania świadczeń z pomocy społecznej. Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej (Moll 2014, s. 150).

Subsydjarne ukonstytuowanie struktury organizacyjnej pomocy społecznej

Współcześnie – zgodnie z zasadą pomocniczości państwa – zadaniem pomocy społecznej jest wspomaganie osób i rodzin w przewyżnianiu trudnych sytuacji życiowych, z którymi nie są w stanie poradzić sobie sami przy wykorzystaniu posiadanych przez siebie środków i zasobów. W tym celu podmioty publiczne wspierają osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb, aby umożliwić im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Z drugiej strony, organy pomocy społecznej podejmują też zadania profilaktyczne, które będą zapobiegać trudnym sytuacjom przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

Subsydjarne ukonstytuowanie struktury organizacyjnej systemu pomocy społecznej wprowadzane jest w ostatnich latach w zapisy wielu ustaw i rozporządzeń odnoszących się do różnych problemów socjalnych, zadań i kompetencji poszczególnych organów rządowych i samorządowych, a także określających rolę i odpowiedzialność odbiorców pomocy. Wśród aktów prawnych należy wymienić przede wszystkim: ustawę o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.); ustawę o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.), ustawę o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2003 r. Nr 122, poz. 1143); ustawę o promocji zatrudnienia i instytu-

cjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.); ustawę o rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.). Realizowanym różnorodnym formom wsparcia nadawany jest aktywizujący odbiorców charakter, zgodnie z założeniem, że istnieje konieczność zaspokajania potrzeb własnych i członków rodziny we własnym zakresie. Wymaga tego zasada pomocniczości, zgodnie z którą w pierwszej kolejności pomocy osobie potrzebującej powinien udzielić krąg osób najbliższych z nią związanych, a przede wszystkim rodzina. Wśród form pomocy społecznej ze strony organów państwowych należy wymienić przede wszystkim wypłacanie przewidzianych ustawą świadczeń pieniężnych, prowadzenie pracy socjalnej, rozwój infrastruktury socjalnej, podejmowanie analizy i oceny zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, realizację zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych oraz rozwijanie nowych form pomocy i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

Najszerzy kontekst organizacyjny systemu pomocy społecznej stanowi uznanie go za jeden z istotnych elementów zabezpieczenia społecznego organizowanego przez państwo (obok m.in. ubezpieczeń społecznych, ubezpieczeń osobowych i majątkowych ludności, ochrony zdrowia, rehabilitacji osób niepełnosprawnych). Zabezpieczenie społeczne należy rozumieć jako „...całokształt środków i działania instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, społecznie uznanych za ważne, potrzeb” (Piotrowski 2001, s. 48). Wspólnym zadaniem poszczególnych elementów systemu zabezpieczenia społecznego jest udzielanie różnego rodzaju świadczeń zapewniających poczucie bezpieczeństwa socjalnego w przypadku wystąpienia określonego ryzyka społecznego. Zasadę subsydiarności w pomocy społecznej zasadniczo sprowadza się do niewyłączania jednostki z zadań, które może ona zrealizować samodzielnie. Określona forma pomocy społecznej może zostać udzielona dopiero wtedy, gdy jednostka w sytuacji kryzysowej przestaje być samowystarczalna.

Jeżeli chodzi o zabezpieczenie ze strony systemu pomocy społecznej, może zostać ono skierowane do osób lub rodzin, w odpowiedniej do problemu życiowego formie, w sytuacji, gdy spełniają jednocześnie dwa kryteria (Regulska 2014, s. 337–350):

- 1) kryterium dochodowe (popularnie zwane „progiem wejścia” do systemu pomocy społecznej), które ustalone jest na podstawie progu interwencji socjalnej. Od dnia 1 października 2015 r. dla osoby samotnie

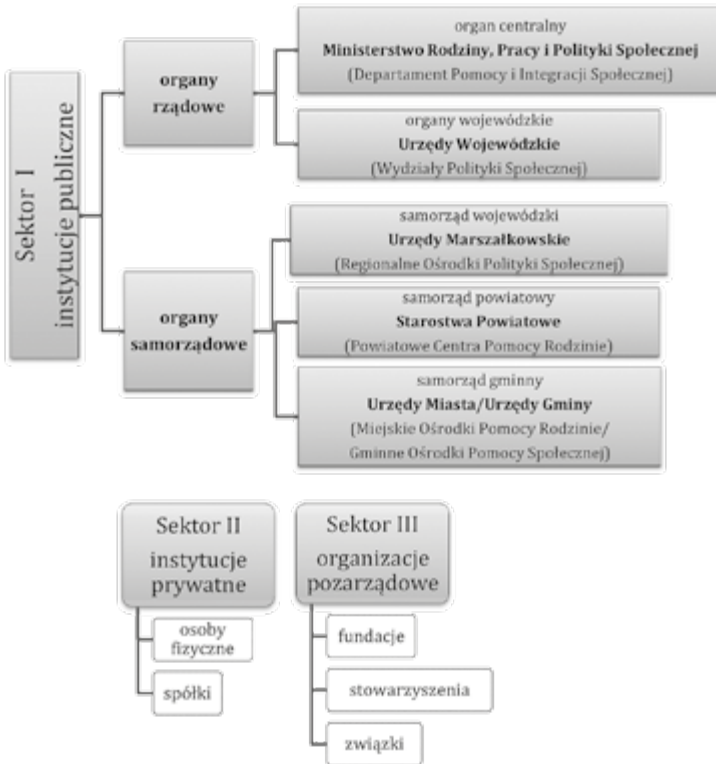
gospodarującej jest nim dochód nieprzekraczający kwoty 634 zł, natomiast dla osoby w rodzinie – kwota 514 zł (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz.U. z 2015 r., poz. 1058). Rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć kwoty uprawniające do zasiłków okresowego i celowego.

- 2) występowanie w odniesieniu do osoby lub rodziny przynajmniej jednego z tzw. ryzyk socjalnych: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietność, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, braku umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze, trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej (art. 7 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej). Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy (art. 3 ww. ustawy).

Organy administracji rządowej i samorządowej są głównymi organizatorami i realizatorami pomocy społecznej. Współpracują w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi (art. 1 ww. ustawy). Na szczególną uwagę zasługuje wprowadzenie do systemu pomocy społecznej niepublicznych podmiotów, wykonujących na zlecenie usługi socjalne na obszarze gminy. Zasada subsydiarności stanowi podstawę do określenia podziału zadań i kompetencji pomiędzy sektorem publicznym a organizacjami społecznymi.

Poniższy schemat przedstawia trzy sektory organizacyjne systemu pomocy społecznej w Polsce: sektor I – instytucje państwowe (organy rządowe i samorządowe), sektor II – instytucje prywatne i sektor III – organizacje pozarządowe. Należy zwrócić uwagę, że z założenia instytucje prywatne i organizacje pozarządowe pełnią rolę pomocniczą i uzupełniającą wobec instytucji państwowych. Na szczeblach administracji samorządowej ulokowane zostały podstawowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej (regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie i ośrodki pomocy społecznej), co również odpowiada założeniom zasady subsydiarności, która

wskazuje, aby podmiotom mniejszym (w tym wypadku samorządom), pozostawić możliwość decydowania i realizacji tych sprawach, które bezpośrednio dotyczą mieszkańców.



Schemat 1. Struktura organizacyjna systemu pomocy społecznej w Polsce
Źródło: opracowanie własne.

Obowiązek wspierania rodziny nałożony został na jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej, które powinny współpracować z innymi elementami środowiska lokalnego: sądami, Policją, instytucjami oświatowymi, podmiotami leczniczymi, a także kościołami i związkami wyznaniowymi oraz organizacjami społecznymi (art. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej). Położono zatem nacisk na konieczność współpracy pomiędzy różnymi instytucjami zaangażowanymi w proces pomocy rodzinie oraz na wypracowanie systemu wsparcia opartego na zasobach środowiska lokalnego.

Zakończenie

Zasada pomocniczości stanowiąca podstawę organizacji i funkcjonowania systemu pomocy społecznej, szczególnie po 2004 r., wprowadziła reguły postępowania organów rządowych i samorządowych wobec osób i rodzin potrzebujących pomocy. Organy te nie powinny zastępować lub wyręczać w działaniach poszczególnych osób lub rodziny, gdyż pomocniczość zakłada, że powinny one własnymi siłami i środkami zaspokajać swe potrzeby egzystencjalne. Natomiast organy rządowe i samorządowe mogą oraz powinny pomagać i wspierać wówczas, gdy osoby lub rodziny nie są w stanie samodzielnie przewycięzać trudnej sytuacji życiowej, w jakiej się znalazły. Ch. Millon Delson zaznacza, że „zasada subsydiarności zakłada istnienie organizacji społeczno-politycznej, w której kompetencje lub zdolność do działania przypisane są w pierwszym rzędzie aktorom społecznym. W przypadku, gdy działania tych aktorów okażą się niewystarczające, w drugiej kolejności owe kompetencje i zdolności przechodzą na bardziej złożone instancje wyższe, by wreszcie – jeżeli żadna inna instancja społeczna nie okaże się skuteczna – przejść w gestię państwa” (Millon Delson 1998, s. 31).

Na podkreślenie zasługuje również fakt, że zasada pomocniczości nie zwalnia podmiotów publicznych z obowiązku całościowej odpowiedzialności za usługi społeczne świadczone przez organizacje sektora III. To właśnie na podmiotach administracji publicznej spoczywa główna odpowiedzialność za udzielanie świadczeń i usług pomocowych, za wybór najbardziej efektywnych ekonomicznie ich realizatorów oraz za zapewnienie im odpowiedniej jakości. O potrzebie współpracy i wzajemnego uzupełniania się w realizacji usług społecznych świadczy fakt, że żaden z sektorów (również instytucje państwowe) nie sprosta samodzielnie współczesnym wyzwaniom i problemom społecznym. Oznacza to taką organizację polityki społecznej, która próbuje rozwiązywać kwestie i problemy społeczne na jak najniższym szczeblu. Dopiero występowanie sytuacji, w których osoby lub rodziny nie radzą sobie z rozwiązywaniem swoich trudności życiowych, możliwe jest wsparcie ze strony organizacji społecznych lub samorządu lokalnego. W dalszej kolejności możliwe jest zastosowanie zasady supremacji, czyli przekazania tych kompetencji na wyższy szczebel, nawet państwowy lub ponadnarodowy (Grewiński 2012, s. 44–45).

Pomoc społeczna wspiera jednostkę w sytuacjach kryzysowych, w których przestaje być ona samowystarczalna, w związku z tym można stwierdzić, iż cele tej instytucji są budowane na zasadzie pomocniczości. Wsparcie zmierza ku pełnemu życiowemu usamodzielnieniu osób i rodzin. Pomocy udziela głównie najbliższa świadczeniobiorcy wspólnota – gmina.

Literatura

- Dąbrowski Z., (2006), *Pedagogika opiekuńcza*, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Grabusińska Z., (2012), *Rola pracy socjalnej w aktywnej integracji*, Wydawnictwo Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.
- Grewiński M., (2011), *Od systemu opieki przez politykę pomocy do aktywizacji i integracji społecznej w Polsce*, [w:] *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Wydawnictwo Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2011.
- Grewiński M., (2012), *Decentralizacja i demonopolizacja systemu pomocy społecznej – w kierunku partnerskiej i aktywnej polityki społecznej*, [w:] *System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki*, red. M. Grewiński, A. Zasada-Chorab, Wydawnictwo Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Toruń.
- Jończyk J., (2006), *Prawo zabezpieczenia społecznego*, wyd. 3, Wydawnictwo „Zakamycze”, Kraków.
- Juros A., (2003), *Zasada pomocniczości – wspieranie działań samopomocowych i samoorganizacyjnych*, [w:] *Od pomocy do samopomocy*, red. P. Jordan, Wydawnictwo Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej, Warszawa.
- Kawula S., (2002), *Pomocniczość i wsparcie. Kategorie pedagogiki społecznej*, Oficyna Wydawnicza Kastalia, Olsztyn.
- Millon Delson Ch., (1998), *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] *Subsydiarność. Monografie i studia*, red. D. Milczarek, Wydawnictwo Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Moll T., (2014), *Zasada subsydiarności w świetle wybranych świadczeń pomocy społecznej*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr 14/2.
- Piotrowski J., (2001), *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] *Leksykon Polityki Społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Radlińska H., (1961), *Pedagogika społeczna*, Ossolineum, Wrocław.
- Regulska A., (2014), *Wsparcie rodziny dysfunkcyjnej we współczesnym systemie pomocy społecznej*, [w:] *Współczesna rodzina w Polsce i na świecie*, red. S. Cudak, E. Adasiewicz, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź.
- Rybka I., (2014), *Budowanie subsydiarnych relacji pomiędzy podmiotami polityki i pomocy społecznej a rozwój środowiskowej pracy socjalnej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 25(2).
- Staręga-Piasek J., (2010), *O polityce w pomocy społecznej*, „Polityka Społeczna”, nr 9.
- Stopka K., (2009), *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Wydawnictwo „Difin”, Warszawa.
- Szpor A., (2001), *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Wódcz K., (1998), *Praca socjalna w środowisku zamieszkania*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice.
- Zalewski D., (2005), *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Zgud Z., (1999), *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Wydawnictwo „Zakamycze”, Kraków.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, (Dz.U. 2015, poz. 1058).

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. Nr 92, poz. 726).

Ustawa z dnia 30 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2009, nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, (Dz.U. 2011, Nr 149, poz. 887).