

**Elżbieta Malujda**

Politechnika Poznańska

# **ASPEKTY ORGANIZACYJNO-PRAWNE ZLECANIA ZADAŃ PUBLICZNYCH NA PRZYKŁADZIE DOMÓW POMOCY SPOŁECZNEJ**

## **Wprowadzenie**

Zgodnie z założeniami koncepcji dobrego rządzenia opracowanymi przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, istotą dobrego rządzenia jest efektywność oparta na sprawiedliwym i oszczędnym realizowaniu polityki publicznej przy aktywnym udziale obywateli w funkcjonowaniu państwa. Sprawowanie władzy powinno opierać się na kilku podstawowych zasadach:

- otwartości polegającej na wolnym dostępie do informacji publicznej i tym samym transparentności funkcjonowania władzy publicznej,
- partnerstwie rozumianym jako partycypacja społeczeństwa w procesie sprawowania władzy,
- rozliczalności jako odpowiedzialności za prowadzenie spraw publicznych opartej na jasnym rozdziale kompetencji,
- skuteczności polegającej na poprawie potencjału administracji w sprawnym realizowaniu zadań, na którą składa się:
  - proporcjonalność nakładów do osiągniętych celów,
  - subsydiarność, czyli działania wyższych szczebli administracji wspierają działania niższych szczebli, a nie je dublują,
  - spójność realizacji zadań, czyli koordynacja działań administracji na różnych szczeblach i wprowadzania systemowych rozwiązań prawnych porządkujących funkcjonowanie organów administracji publicznej<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Portal Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Departament Administracji Publicznej. [www.administracja.mswia.gov.pl](http://www.administracja.mswia.gov.pl), [www.ip2.mswia.gov.pl](http://www.ip2.mswia.gov.pl). *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*. Red. J. Bober, S. Mazur, B. Turowski, M. Zawicki. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków 2004, s. 14.

W administracji samorządowej skuteczne zarządzanie zapewnia:

- wspieranie rozwoju wspólnoty lokalnej,
- efektywne gospodarowanie majątkiem,
- otwartość na udział mieszkańców w podejmowaniu kluczowych decyzji (bezpośrednio w drodze referendum bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych),
- podejmowanie decyzji wyłącznie w oparciu o przepisy prawa,
- unikanie uznaniowości poprzez stosowanie przejrzystych i jasnych procedur,
- promowanie etosu służby publicznej i stosowanie kodeksu etyki urzędnika samorządowego<sup>2</sup>.

W obszarze pomocy społecznej samorząd terytorialny na szczeblu gminy i powiatu wykorzystuje istniejące w systemie prawnym mechanizmy do podniesienia efektywności realizacji zadań własnych poprzez zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Tym samym, realizowana jest zasada funkcjonowania władzy publicznej w ramach partnerstwa z podmiotami spoza sektora finansów publicznych.

Zakres zadań pomocy społecznej określa ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku wskazując na cel polityki społecznej, jako skutecznego narzędzia umożliwiającego osobom i rodzinom przewycięzanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (art. 2 ust. 1 ustawy). Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami zawodowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi (art. 2 ust. 2 ustawy).

Zadania pomocy społecznej zaliczane są do zadań własnych samorządu terytorialnego, realizowanych na wszystkich jego szczeblach. Wyróżnia je publiczny charakter, czyli ukierunkowanie na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej.

Organizacja procesów wsparcia podejmowana jest przez organy samorządu terytorialnego w formie:

- jednostki organizacyjnej niewyodrębnionej ze struktur samorządowych,
- utworzonego dla określonego celu podmiotu prawa prywatnego,
- współpracy z podmiotami niepublicznymi na podstawie umowy.

Realizacji zadań o charakterze socjalnym wymaga od organów administracji publicznej uwzględniania odmienności w zarządzaniu pomocą społeczną, na

---

<sup>2</sup> Ibid.

które wskazuje V. Coulshed, zalecając obok efektywności i skuteczności współczucie i podtrzymywanie celów humanistycznych organizacji, czyli realizowanie idei „godnego zarządzania.” Wymaga ono od kierowników instytucji pomocy społecznej łączenia umiejętności menadżerskich z interpersonalnymi, sprawności technicznej z jakością etyczną działań pomocowych<sup>3</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie organizacyjnych i prawnych aspektów realizacji zadań publicznych przez podmioty niepubliczne. W szczególności podkreślono rolę organizacji zakonnych wykonujących zlecone zadania prowadzenia domów pomocy społecznej. Wskazano na znaczenie projektów partnerskich przy zaspokajaniu potrzeb społecznych społeczności lokalnej biorąc pod uwagę wyzwania demograficzne i kryzys sektora finansów publicznych.

„Rozwój współpracy z sektorem niepublicznym jest szczególnie istotny z punktu widzenia rozwoju usług pomocy społecznej, a w szczególności tworzenia warunków do wdrażania przynajmniej minimalnego pakietu usług dla różnych grup klientów pomocy społecznej (zarówno w dużych miastach, jak również w mniejszych gminach i powiatach). Aby powstały takie możliwości, niezbędne jest jednak większe «otwarcie się» osób zarządzających samorządami terytorialnymi na wykorzystanie potencjału podmiotów sektora niepublicznego, działających w obszarze szeroko rozumianej pomocy społecznej. Konieczne jest również wykorzystywanie różnych form współpracy międzysektorowej, nie tylko w formie zlecenia zadań, ale także poprzez kreowanie sieci powiązań oraz tworzenia partnerstw zadaniowych»<sup>4</sup>.

## Zlecenie zadań na prowadzenie domów pomocy społecznej

Współpraca pomiędzy organami samorządu terytorialnego a podmiotami niepublicznymi może przebiegać według czterech modeli:

<sup>3</sup> J. Krzyszkowski: *Nowe zarządzanie (menedżerskie lub partycypacyjne) instytucjami pomocy społecznej. Systemy zarządzania jakością ISO w instytucjach pomocy społecznej – case studies*. Wrzos Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych. [www.wrzos.org.pl](http://www.wrzos.org.pl), s. 5, za V. Coulshed: *Management in Social Work*. Macmillan, 1990; Z. Tarkowski: *Zarządzanie i organizacja pomocy społecznej*. Wydawnictwo Fundacji „ORATOR”, Lublin 2000, s. 165.

<sup>4</sup> K. Błaszczak: *Optymalizacja świadczenia usług z zakresu pomocy społecznej przez samorządy*. Projekt systemowy „Profesjonalne kadry – lepsze jutro”. ROPS Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2012, s. 28. <http://projektrops.wzp.pl>, za: B. Kowalczyk, J. Krzyszkowski: *Modele sposobu realizacji usług o określonym standardzie w jednostkach organizacyjnych pomocy i integracji społecznej. Krajowy Raport Badawczy*. W: *Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*. Red. R. Szarffenberg. Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Warszawa 2011, s. 359.

- 1) wsparcia partnera prywatnego w sferze działalności z zakresu pomocy społecznej,
- 2) powierzenia realizacji zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej,
- 3) zlecenia realizacji zadania wraz z udzieleniem dotacji,
- 4) zlecenia zadania wraz z udzieleniem dofinansowania<sup>5</sup>.

Organy samorządu terytorialnego nie mają obowiązku wykorzystywania przedstawionych rozwiązań współpracy i mogą realizować zadania samodzielnie. W praktyce funkcjonowania samorządów wzrasta udział podmiotów spoza sektora finansów publicznych uczestniczących w wykonywaniu zadań publicznych, co ma na celu zbliżenie działalności administracji do zasad obowiązujących w sektorze prywatnym, wpływa na poprawę racjonalności wydatkowania środków publicznych oraz umożliwia przejście od modelu władztwa do modelu współpracy.

Wykorzystywanie współpracy do realizacji zadań pomocy społecznej należy traktować jako postulat ustawodawcy skierowany do organów administracji samorządowej, umieszczony w przepisach dotyczących zasad ogólnych ustawy o pomocy społecznej. Umieszczenie przedmiotowych norm prawnych w przepisach wstępnych wskazuje, iż wszelkie inicjatywy oparte na ustawie, a zmierzające do wykonywania zadań pomocy społecznej wspólnie z podmiotami spoza sektora finansów publicznych wykazują cechy partnerstwa<sup>6</sup>. W obszarze pomocy społecznej wspólna realizacja zadań nosi znamiona typowego partnerstwa publiczno-prywatnego z uwzględnieniem odmienności wynikających z niezarobkowego celu wykonywania zadań oraz specyfiki potrzeb beneficjentów usług socjalnych.

Do cech charakterystycznych klasycznego partnerstwa publiczno-prywatnego należy:

- długotrwałość stosunku łączącego partnerów,
- metoda finansowania przedsięwzięcia, często w ramach złożonych modeli obejmujących wiele podmiotów, w głównej mierze przez prywatnego partnera z udziałem funduszy publicznych,
- istotna rola ekonomicznego operatora projektu, podczas gdy partner publiczny koncentruje się przede wszystkim na określeniu celów przedsięwzięcia w kategoriach interesu publicznego, jakości świadczonych usług, polityki cenowej i bierze odpowiedzialność za monitorowanie zgodności realizacji z celami,

<sup>5</sup> W. Maciejko: *Instytucje pomocy społecznej*. Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis Sp. z o.o., Warszawa 2009, s. 35.

<sup>6</sup> S. Nitecki: *Współpraca międzysektorowa i zlecenie zadań podmiotom niepublicznym: pożytku publicznego, i biznesowych (w ramach różnego rodzaju partnerstw) w sferze pomocy społecznej*. Wrzos Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, s. 6. [www.wrzos.org.pl](http://www.wrzos.org.pl).

- transfer ryzyka ogólnie ponoszonego przez partnera publicznego w stosunku do partnera prywatnego, co jednak nie musi oznaczać, że transferowane jest całe lub nawet większa część ryzyka – określane jest to zależnie od zdolności konkretnych stron<sup>7</sup>.

Przy realizacji zadania publicznego w formie domu pomocy społecznej prowadzonego na zlecenie organów administracji samorządowej, występuje:

- długotrwałość umowy łączącej partnerów – zadanie trwające do 5 lat,
- finansowanie zadania przez partnera publicznego z udziałem środków własnych zleceniobiorcy pochodzących z odpłatności beneficjentów zadania, darowizn rzeczowych i finansowych od osób fizycznych i prawnych, wsparcia stowarzyszeń i fundacji czy pracy wolontariuszy,
- określenie wzajemnych obowiązków stron w umowie zlecenia, pozostawiającej publicznemu zleceniodawcy prawo kontroli jakości świadczonych usług oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych,
- transfer ryzyka na podmiot niepubliczny w szczególności w zakresie zachowania standardów świadczonych usług, których jakość monitoruje wojewoda, przy zachowaniu odpowiedzialności organu administracji samorządowej przed społecznością lokalną za zapewnienie wykonania zadań własnych z zakresu pomocy społecznej<sup>8</sup>.

Na partnerstwo przy zlecaniu zadań publicznych wskazuje, oprócz elementów organizacyjnych, forma prawna w jakiej przekazywane są zadania. Strony podpisują umowę, która ze swej istoty gwarantuje równość stron stosunku prawnego. Nie występują tutaj, charakterystyczne dla działania administracji, elementy władztwa przejawiające się narzucaniem obowiązków w drodze decyzji administracyjnych. Podmiot niepubliczny dobrowolnie przystępuje do realizacji projektu deklarując pokrycie części kosztów ze środków własnych, a organ administracji samorządowej, określając ramy zadania, zobowiązuje się do przekazania na rzecz jego realizacji świadczenie pieniężne w formie dotacji. Podpisanie umowy poprzedza wyłonienie partnera prywatnego w drodze otwartego konkursu ofert, przy zachowaniu zasady konkurencyjności.

<sup>7</sup> O. Lissowski: *Partnerstwo publiczno-prywatne i świadczenie usług publicznych*. Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Poznań 2012, s. 10, 11, za Commission of the European Communities Greek Paper on Public – Private Partnerships and Community Law on Public Contract and Concessions, Brussels, 30.4.2004., COM (2004) 327 Final, s. 3.

<sup>8</sup> E. Malujda: *Outsourcing usług publicznych jako forma partnerstwa w realizacji zadań pomocy społecznej*. W: *Formy i uwarunkowania współpracy we współczesnej gospodarce*. Red. F. Sitkiewicz, S. Lachiewicz. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Łódź 2012, s. 331.

Przed podjęciem decyzji co do sposobu realizacji zadań własnych, jednostki samorządu powinny uwzględnić wiele okoliczności o charakterze organizacyjnym, ekonomicznym i społecznym, w szczególności:

- zapotrzebowanie rynku lokalnego na świadczenie określonych usług,
- zainteresowanie podmiotów zewnętrznych podejmowaniem współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego,
- koszty utworzenia jednostki własnej w tym wyposażenia jej w środki trwałe oraz zatrudnienia pracowników,
- potencjalne oszczędności dla jednostki samorządu terytorialnego w przypadku powierzenia zadania jednostce zewnętrznej<sup>9</sup>.

Ponadto, outsourcing usług publicznych w ramach zadań pomocy społecznej powinna poprzedzać szczegółowa ocena strategiczna, co ma służyć ustaleniu jakie zadania mogą być zlecone na zewnątrz, a także jakie są mocne i słabe strony strategii outsourcingu. Przy dokonywaniu oceny strategicznej organ administracji samorządowej powinien zastosować instrumenty charakterystyczne dla realizacji przedsięwzięć biznesowych, tj. wziąć pod uwagę ryzyko związane z przekazaniem swoich kompetencji oraz skutki finansowe decyzji<sup>10</sup>. Specyfika przekazywanych zadań wymaga uwzględnienia obok przesłanek ekonomicznych skutków społecznych podejmowanych decyzji, w tym akceptacji przez beneficjentów pomocy nowej formuły świadczenia usług oraz oceny dotychczasowej działalności jednostki niepublicznej.

Zakres zlecenia nie może obejmować kompetencji kluczowych organów samorządu związanych z prowadzeniem postępowania administracyjnego i wydawaniem decyzji. W obrębie zadań pomocy społecznej będzie to proces przyznawania i weryfikowania świadczeń oraz wydawania decyzji ustalających odpłatność za usługi socjalne (np. decyzje w przedmiocie kierowania do domu pomocy społecznej czy decyzje ustalające odpłatność mieszkańca). Outsourcing zadań publicznych nie może prowadzić do wyzbycia się przez organ administracji samorządowej kompetencji władczych<sup>11</sup>. W przypadku domu pomocy społecznej przekazaniu podlega wyłącznie świadczenie usług związanych z zapewnieniem całodobowej opieki, według ustalonego standardu.

W ramach realizacji zasady partnerstwa publiczno-społecznego Poznań zleca realizację zadań publicznych w postaci prowadzenia domów pomocy spo-

<sup>9</sup> A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 131.

<sup>10</sup> M.J. Power, K.C. Desouza, C. Bonifazi: *Outsourcing. Podręcznik sprawdzonych praktyk*. MT Biznes Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 58.

<sup>11</sup> S. Nitecki: *Op. cit.*, s. 30.

leczej zgromadzeniom zakonnym. Kościelne osoby prawne i kościołnie jednostki organizacyjne pełnią istotną rolę w realizacji zadań o charakterze pożytku publicznego. Formalnie status prawny tych jednostek lokalizuje je poza trzecim sektorem. Nie ma jednak przeszkód prawnych do wykonywania przez podmioty kościelne zadań społecznie użytecznych.

Zgromadzenia zakonne, na podstawie konstytucji określających zakres działalności wspólnoty, organizują opiekę nad osobami niepełnosprawnymi, uzależnionymi, bezdomnymi, dziećmi i młodzieżą, samotnymi matkami oraz więźniami. Teologia życia konsekrowanego podkreśla, że nie istnieje ono dla siebie samego, ale jest podejmowane w celu świadczenia posługi wobec społeczeństwa bezinteresownie, w poświęceniu i ukierunkowaniu na potrzebujących, słabszych i wykluczonych<sup>12</sup>. Tym samym misja organizacji zakonnych, głównie w przypadku zakonów czynnych, pokrywa się z misją organizacji publicznych realizujących zadania o charakterze użyteczności publicznej, nienastawione na zysk.

Według danych Konferencji Wyższych Przełożonych Żeńskich Zgromadzeń Zakonnych z 1 stycznia 2011 roku służbę ludziom cierpiącym pełniło 1568 sióstr w różnego typu organizacjach pomocy społecznej i służby zdrowia, w tym w 53 domach pomocy społecznej dla dzieci, 56 domach pomocy dla dorosłych, 41 domach prywatnych (bez dotacji) i 5 domach dziennego pobytu<sup>13</sup>.

W obrębie pomocy społecznej konkordat przyznaje Kościołowi katolickiemu specjalną pozycję, niezastreżoną dla innych kościołów czy związków wyznaniowych. W art. 22 umowy pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Watykanem wskazano, iż „działalność służąca celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym, podejmowana przez kościelne osoby prawne, jest zrównana pod względem prawnym z działalnością służącą analogicznym celom i prowadzoną przez instytucje państwowe”. Tym samym, nie czyniąc z podmiotów kościelnych jednostek publicznych, zrównano wagę ich funkcjonowania z instytucjami państwowymi<sup>14</sup>.

Powierzenie prowadzenia domów pomocy społecznej zgromadzeniom zakonnym przynosi jednostce samorządu terytorialnego określone korzyści, wynikające z istoty funkcjonowania podmiotu kościelnego poza sferą publiczną:

- pracownicy jednostki dotowanej nie posiadają statusu pracowników samorządowych, wyłącza to konieczność wypłacania dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatków stażowych i nagród jubileuszowych czy przeprowadzania konkursów na stanowiska urzędnicze,

<sup>12</sup> J. Olech: *Zakony żeńskie na rzecz społeczeństwa*. [www.zakony-zenskie.pl](http://www.zakony-zenskie.pl).

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> W. Maciejko: Op. cit., s. 36.

- podmiot kościelny ma możliwość pozyskiwania środków poza sektorem publicznym na realizację zadań bez konieczności ich przekazywania w formie dochodów do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jak dzieje się w przypadku domów pomocy społecznej działających w formie jednostek budżetowych,
- środki dotacyjne przekazywane są wyłącznie na działalność bieżącą jednostki, co powoduje konieczność samodzielnego pokrywania przez zgromadzenie zakonne kosztów utrzymania i remontu budynków domu pomocy społecznej,
- na podmiot kościelny zostaje przeniesiona odpowiedzialność za jakość świadczonych usług przed beneficjentami pomocy społecznej oraz organami kontroli,
- część prac na rzecz domu pomocy społecznej wykonywana jest nieodpłatnie przez wolontariuszy i zakonnice (np. prowadzenie portierni domu zakonnego, w którym zlokalizowany jest dom pomocy społecznej),
- pozyskiwanie przez zgromadzenie środków unijnych i grantów ministerialnych na realizację zadań powiązanych z prowadzeniem domu pomocy społecznej, np. termomodernizacja budynku czy budowa ośrodka rehabilitacji przez Zgromadzenie Sióstr Matki Bożej Bolesnej Prowincji Poznańskiej celem udostępnienia dla mieszkańców domu pomocy społecznej i niepełnosprawnych w środowisku lokalnym,
- współpraca pomiędzy zgromadzeniami a organizacjami pożytku publicznego utworzonymi obok domów pomocy społecznej celem ich wsparcia środkami pochodzącymi z 1% podatku od osób fizycznych (np. działalność stowarzyszenia „Równy Start” dofinansowującego działalność Domu Pomocy Społecznej dla Dzieci w Poznaniu),
- kapitał społeczny wolontariuszy i darczyńców przekazujących darowizny rzeczowe na rzecz mieszkańców domu pomocy społecznej,
- szeroko rozumiana współpraca z organizacjami pozarządowymi, przedstawicielami mediów lokalnych oraz przedsiębiorcami (np. organizacja pikników rodzinnych dla pracowników firm na terenie domu pomocy społecznej),
- korzystanie przy realizacji zadania publicznego z zasobów zgromadzenia zakonnego, takich jak kaplica, flota transportowa czy obiekty zlokalizowane w innych częściach kraju (np. organizowanie w okresie letnim pobytu mieszkańców Domu Pomocy Społecznej dla Dzieci w budynku Zgromadzenia posadowionego w Gdańsku).

Skuteczność realizacji zadania w postaci zapewnienia opieki seniorom i niepełnosprawnym intelektualnie dzieciom w formie domu pomocy społecznej przejawia się w kosztach utrzymania mieszkańca w poszczególnych placów-



kach. „Średni miesięczny koszt utrzymania w domu pomocy społecznej został zdefiniowany w art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że oznacza on kwotę rocznych kosztów działalności domu wynikającą z utrzymania mieszkańców z roku poprzedniego, lecz bez kosztów inwestycyjnych, wydatków bieżących na remonty i zakupy związane z realizacją programu naprawczego, powiększoną o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, podzieloną przez liczbę miejsc, ustaloną jako suma rzeczywistej liczby mieszkańców domu w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego”<sup>15</sup>. Istotny wpływ na wysokość kosztów utrzymania ma wskaźnik zatrudnienia w dziale terapeutyczno-opiekuńczym, uzależniony od typu domu. W domach opieki z wymaganym wyższym wskaźnikiem do opieki nad mieszkańcami zatrudnia się więcej pracowników, co w istotny sposób zwiększa wydatki jednostki na wynagrodzenia.

W Poznaniu prowadzonych jest siedem domów pomocy społecznej, cztery publiczne i trzy niepubliczne przekazane zgromadzeniom zakonnym. W przypadku każdego z typu domów jednostki prowadzone przez zgromadzenia zakonne wykazują niższe koszty utrzymania mieszkańca, niż jednostki publiczne, co obrazuje tabela 1.

Tabela 1

Średni miesięczny koszt utrzymania w domach pomocy społecznej miasta Poznań i powiatu poznańskiego w 2012 roku

Lp.	Typ domu	Wskaźnik zatrudnienia	Koszt utrzymania
1.	Dla osób w podeszłym wieku (jednostka budżetowa)	0,4	3.148,03 zł
2.	Dla osób w podeszłym wieku i niepełnosprawnych (jednostka budżetowa)	0,4 i 0,5	3.832,71 zł
3.	Dla osób przewlekle somatycznie chorych (jednostka budżetowa)	0,6	3.771,42 zł
4.	Dla osób przewlekle somatycznie chorych (jednostka budżetowa)	0,6	3.746,22 zł
5.	Dla osób przewlekle somatycznie chorych (dom zakonny)	0,6	2.856,82 zł
6.	Dla osób w podeszłym wieku (dom zakonny)	0,4	3.019,24 zł
7.	Dla dzieci niepełnosprawnych intelektualnie (dom zakonny)	0,6	3.309,08 zł
8.	Dla osób w podeszłym wieku (jednostka budżetowa prowadzona przez powiat poznański poza obszarem gminy Poznań)	0,4	4.246,75 zł

Źródło: Komunikat Prezydenta Miasta Poznania z dnia 14 marca 2012 r. Zarządzenie nr 10/2012 Starosty Poznańskiego z dnia 8 lutego 2012 r.

<sup>15</sup> Ibid., s. 412.

Partycypacja zgromadzenia zakonnego w wykonywaniu zadania publicznego przyczynia się do zmiany w postrzeganiu istoty realizacji zadań publicznych w sferze społecznej. Członkowie społeczności lokalnej znacznie chętniej angażują się w pomoc niepełnosprawnym czy seniorom przebywającym w domach pomocy społecznej prowadzonych przez organizacje pozarządowe niż w przypadku domów prowadzonych w formie jednostek budżetowych. Realizacja zadania w takiej formie postrzegana jest jako służba na rzecz potrzebujących, natomiast realizacja tych samych zadań w formach organizacyjno-prawnych przypisanych działalności państwa, jako wykonywanie kompetencji władczych nie zachęcających społeczności lokalnej do współpracy czy wsparcia.

Problemy budżetowe miasta skłaniają jednostki publiczne do przeprowadzania procesów optymalizacji kosztów, co ma prowadzić do zmniejszenia wydatków przy jednoczesnym zachowaniu wysokich standardów świadczonych usług. Podjęte działania mają na celu racjonalizację wydatków w obszarze usług niezwiązanych bezpośrednio z opieką nad mieszkańcem. W pierwszej kolejności jednostki ograniczyły zatrudnienie w administracji domów pomocy oraz obsłudze pralni i kuchni. Usługi pralnicze powierzono do wykonania firmom zewnętrznym, podobnie zastąpiono rozbudowaną obsługę kuchni usługami cateringowymi. Rozważa się również zastąpienie outsourcingiem usług świadczonych przez etatowych pracowników w zakresie obsługi informatycznej, zadań służby bezpieczeństwa i higieny pracy czy zapewnienia transportu mieszkańcom. Zmiany są konieczne ze względu na trudności finansowe samorządów oraz zmieniające się na niekorzyść domów pomocy społecznej otoczenie prawne funkcjonowania pomocy społecznej. Przykładem jest nowelizacja ustawy refundacyjnej wprowadzająca jednolite ceny na leki refundowane oraz niekorzystne warunki kontraktów z NFZ na świadczenie opieki długoterminowej, skutkujące powrotem pielęgniarek do statusu pracowników domów pomocy społecznej.

## Podsumowanie

W ostatnich latach dostrzeżono problem dynamicznego wzrostu udziału osób starszych w populacji. Osiągnięcia w dziedzinie medycyny oraz podniesienie ogólnego standardu życia społeczeństwa spowodowało istotne wydłużenie życia. Według szacunków demografów, osoby w wieku 75 lat i więcej stanowiły w 2007 roku 6% ogółu ludności Polski. W najbliższych trzech dekadach odsetek ten będzie istotnie wzrastał. Najwyższy przyrost osób w tej grupie wiekowej nastąpi w 2025 roku, kiedy to najliczniejsze roczniki powojennego wyżu demograficznego przekroczą 75 lat. Największy wzrost przewidywany jest w subpopulacji kobiet. W 2030 roku udział kobiet w wieku 75 lat i więcej wyniesie 13%

ogółu populacji<sup>16</sup>. Jednocześnie dostrzegalny jest spadek zapotrzebowania na opiekę instytucjonalną dla niepełnosprawnych intelektualnie i fizycznie dzieci. Przyczyny dostrzega się w poprawie opieki nad kobietami w ciąży, rozwoju diagnostyki na etapie prenatalnym oraz ogólnym rozwoju metod leczenia niektórych schorzeń u dzieci. Opisane zjawiska społeczne mają ogromny wpływ na konieczność opracowania i wdrażania długofalowych strategii radzenia sobie z problemem zapewnienia opieki seniorom. Rozważane jest wprowadzenie obowiązkowych ubezpieczeń gwarantujących usługi opiekuńcze oraz system wsparcia dla rodzin podejmujących indywidualną opiekę na starszym krewnym. Rozwija się system dziennych domów pomocy społecznej, w tym wyspecjalizowanych np. w opiece nad osobami cierpiącymi na chorobę alzheimera, czy środowiskowych domów samopomocy. Pomimo podjętych działań, organy administracji samorządowej nie są w stanie samodzielnie zabezpieczyć opiekę nad seniorami w środowisku lokalnym. Tym samym, w interesie samorządów jest poszerzanie obszaru partycypacji organizacji pozarządowych w realizacji zadań pomocy społecznej przy wsparciu i udziale zgromadzeń zakonnych.

## Bibliografia

- Błaszczuk K.: *Optymalizacja procesu świadczenia usług z zakresu pomocy społecznej przez samorządy. Projekt Systemowy: „Profesjonalne kadry – lepsze jutro”*. ROPS Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2012. <https://projektrops.wzp.pl>
- Coulshed V.: *Management in Social Work*. Macmillan, 1990.
- Kowalczy B., Krzyszkowski J.: *Modele sposobu realizacji usług o określonym standardzie w jednostkach organizacyjnych pomocy i integracji społecznej. Krajowy Raport Badawczy*. W: *Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*. Red. R. Szarfenberg. Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Warszawa 2011. [www.wrzos.org.pl](http://www.wrzos.org.pl)
- Krzyszkowski J.: *Nowe zarządzanie (menedżerskie lub partycypacyjne) instytucjami pomocy społecznej. Systemy zarządzania jakością ISO w instytucjach pomocy społecznej – case studies*. Wrzos Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych. [www.wrzos.org.pl](http://www.wrzos.org.pl)
- Lissowski O.: *Partnerstwo publiczno-prywatne i świadczenie usług publicznych*. Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Poznań 2012.
- Maciejko W.: *Instytucje pomocy społecznej*. Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Sp. z o.o., Warszawa 2009.

---

<sup>16</sup> Z. Szweda-Lewandowska: *Popyt na miejsca w domach pomocy społecznej wśród seniorów w Polsce w perspektywie 2035 r.* Akta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica 231. UŁ, Łódź 2009.

- Malujda E.: *Outsourcing usług publicznych jako forma partnerstwa w realizacji zadań pomocy społecznej*. W: *Formy i uwarunkowania współpracy we współczesnej gospodarce*. Red. F. Sitkiewicz, S. Lachiewicz. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Łódź 2012.
- Nitecki S.: *Współpraca międzysektorowa i zlecenie zadań podmiotom niepublicznym: pożytku publicznego i biznesowych (w ramach różnego rodzaju partnerstw) w sferze pomocy społecznej*. Wrzos Wspólnota Robocza Związków Organizacji Społecznych. [www.wrzos.org.pl](http://www.wrzos.org.pl)
- Power M.J., Desouza K.C., Bonifazi C.: *Outsourcing. Podręcznik sprawdzonych praktyk*. MT Biznes Sp. z o.o., Warszawa 2010.
- Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*. Red. J. Bober, S. Mazur, B. Turowski, M. Zawicki. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.
- Szewc A., Jyż G., Pławewski Z.: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010.
- Szweda-Lewandowska Z.: *Popyt na miejsca w domach pomocy społecznej wśród seniorów w Polsce w perspektywie 2035 r.* Akta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica 231. UŁ, Łódź 2009.
- Tarkowski Z.: *Zarządzanie i organizacja pomocy społecznej*. Wydawnictwo Fundacji „ORATOR”, Lublin 2000.
- Olech J.: *Zakony żeńskie na rzecz społeczeństwa*. Debata o finansach Kościoła z 27 lutego 2012. Witryna internetowa zakonów żeńskich. [www.zakony-zenskie.pl](http://www.zakony-zenskie.pl)
- Witryna internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Departament Administracji Publicznej. [www.administracja.mswia.gov.pl](http://www.administracja.mswia.gov.pl), [www.ip2.mswia.gov.pl](http://www.ip2.mswia.gov.pl)
- Komunikat Prezydenta Miasta Poznania z dnia 14 marca 2012 r.
- Zarządzenie nr 10/2012 Starosty Poznańskiego z dnia 8 lutego 2012 r.
- Ustawa o pomocy społecznej z dnia 14 marca 2004 r. Dz.U. 2008, nr 115, poz. 728 z późn. zm.

## ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF COMMISSIONING PUBLIC TASKS – AN EXAMPLE OF NURSING HOMES

### Summary

The article draws attention to growing the importance of cooperation between public administration and non – government organizations in commissioning tasks in the field of social assistance. The author examines organizational and legal aspects of running nursing homes. Furthermore, she includes the example of the city of Poznan which delegated management of those institutions to religious congregations. The author points to the existing legal mechanisms which allow assigning the social assistance tasks to private entities and she shows benefits of the partnership in the area of social services. The demographic forecasts are basis for conclusions on prospect development of both institutional and non – institutional support directed at the elderly.